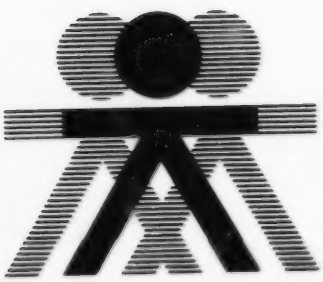
LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Rapport annuel 1982-1983



Le contenu de cette publication a été rédigé par
le Protecteur du citoyen

Publication realisée
à la Direction générale
des publications gouvernementales
du ministère des Communications

Dépôt légal — 2e trimestre 1984
Bibliothèque nationale du Québec
ISSN 0701-5984
ISBN 2-551-06368-x

© Gouvernement du Québec

Monsieur Richard Guay
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Gouvernement
Québec (Québec)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous remettre le rapport de mes activités pour les années 1982 et 1983.

Ce rapport couvre la période du 1er janvier 1982 au 31 décembre 1983.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Le Protecteur du citoyen

Yves Labonté

Québec, le 6 juin 1984

Table des matières

Introduction 7

1. Deux années: un rapport unique 7
2. Le sens de ce rapport 7
3. Le contenu du rapport 7

Partie I

Le fonctionnement général 9

1. Le mandat du Protecteur du citoyen 9

1.1. Le Protecteur du citoyen: une « personne désignée » de l'Assemblée nationale 9

1.2. Le Protecteur du citoyen: un redresseur de torts 10

1.3. Non pas un parti pris mais « une raison de croire » 10

1.4. Le Protecteur du citoyen: un collaborateur de l'administration 11

1.5. Une lecture généreuse de la loi 11

1.6. L'équité: un principe fondamental 12

1.7. La lésion: seule raison des recommandations du Protecteur du citoyen 13

1.8. Pour une action systémique 13

2. L'organisation du Protecteur du citoyen 14

2.1. Une part d'héritage 14

2.2. De nouvelles structures 14

2.3. Les ressources du bureau 17

2.4. Des besoins nouveaux et anciens 18

3. Les activités générales 19

3.1. La troisième Conférence internationale des Ombudsmen 19

3.2. Le Congrès des Ombudsmen canadiens en 1982 19

3.3. Le Congrès des Ombudsmen canadiens en 1983 19

3.4. La contestation de la juridiction de l'ombudsman par une agence gouvernementale de la Colombie canadienne 19

3.5. Le Protecteur de l'élève 20

3.6. Une charte des communications 21

3.7. Une réflexion collective des membres du bureau 21

3.8. La participation du Protecteur du citoyen à certains événements 21

Partie II

Les enquêtes du Protecteur du citoyen 23

1. Dans les ministères:

1.1. Justice 23

Les établissements de détention 23

- Les détenus: une préoccupation constante 23
- Une enquête dans les établissements de détention 23
- Les plaintes provenant des détenus 24

1.2. Main-d'œuvre et Sécurité du revenu 24

1.2.1. La Direction de l'aide sociale 24

- Un article de loi qui confère un droit exorbitant à l'État 25
- Un article de loi constamment violé 25
- Un article de loi inutile pour les chômeurs 26
- Une directive qui va à l'encontre de la loi 27
- Des directives plus sévères que le règlement 27
- Un règlement mesquin 29
- Les disparités régionales 29
- La rétroactivité 30

1.2.2. La Direction du réseau Travail-Québec 30

- Des erreurs administratives dont le citoyen ne saurait faire les frais 30
- Un silence coupable 31

1.3 Revenu 32

1.3.1. Une application incorrecte de la loi rectifiée 32

- L'article 20 de la Loi sur le ministère du Revenu 32
- L'article 11 de la Loi de l'impôt sur la vente en détail 32
- Le programme d'allocation au logement 33

1.3.2. Des situations inextricables dénouées 33

- De guerre lasse, un contribuable demande au Protecteur du citoyen d'intervenir 33
- « Ça n'a pas de bon sens » lance un contribuable 33
- « Il y a tout de même des limites » clame un entrepreneur 34

1.3.3. Pratiques déraisonnables 34

- Le cas des entrepreneurs-plombiers 34
- Attribution arbitraire et automatique d'un revenu minimum de vieillesse 35
- Calcul du gain de capital 35

1.3.4. Effets indésirés de certaines dispositions législatives et réglementaires **36**

1.3.5. Un cas de harcèlement **36**

1.3.6. Quelques commentaires généraux **37**

- Le déséquilibre entre l'État et le citoyen **37**
- La contrepartie des pouvoirs exorbitants **37**
- Le devoir de diligence **37**
- Délai dans le règlement des oppositions **37**
- Laxisme dans la perception des comptes **37**

1.4. Transports **38**

Un dossier qu'on tarde à régler: Le transport des animaux vivants **38**

1.5. Les Travaux publics et l'Approvisionnement **39**

2. Dans les organismes:

2.1. La Commission des Affaires sociales **40**

2.1.1. L'augmentation des appels à la Commission **40**

2.1.2. Les délais auxquels sont soumis les appelants **40**

2.1.3 Les efforts de la Commission **41**

2.1.4. Quelques suggestions **41**

2.2. La Commission de la santé et de la sécurité du travail **42**

2.2.1. Les préjudices aux travailleurs **42**

- Les pratiques contraires à la loi **42**
- Les pratiques contraires aux procédures de la Commission **45**
- Les délais **45**
- Une recommandation formelle refusée: le retrait préventif de la travailleuse enceinte **47**

2.2.2 Les préjudices aux employeurs **49**

- Les pénalités pour défaut de produire à temps la liste des salaires **49**
- Les pénalités pour défaut de payer à temps la cotisation **49**
- Le paiement de la cotisation en plusieurs versements **50**

2.3. La Curatelle publique **50**

2.3.1. Retard à effectuer l'inventaire des biens **50**

2.3.2. Une recommandation rejetée prise en délibéré par le ministre tuteur **51**

2.4 La Régie de l'assurance automobile du Québec **53**

2.4.1. La Direction générale du Service aux accidentés **53**

- Les délais **53**
- Les irrégularités dont les accidentés font les frais **56**

2.4.2. La Direction générale du Code de la route **58**

- Erreur sur la personne **58**
- Trois ans pour corriger une erreur **58**
- Vite, un répondant unique! **58**

2.5. La Régie du logement **59**

2.5.1. La juridiction du Protecteur du citoyen sur la Régie du logement **59**

2.5.2. Une information incomplète **61**

2.6. La Régie des rentes **61**

Une injustice en raison de la teneur d'une loi **61**

2.7. La Société d'habitation **62**

Partie III

Les statistiques **63**

Tableau 1: Répartition des cas selon leur nature, années 1982 et 1983 **63**

Illustration 1: Cas soumis au Protecteur du citoyen de 1970 à 1983 **63**

Tableau 2: Répartition des cas en demandes de renseignements, demandes d'enquête agréées et refusées, de 1976 à 1983 **64**

Tableau 3: Répartition des demandes de renseignements selon le secteur concerné, années 1982 et 1983 **64**

Tableau 4: Répartition des demandes d'enquête refusées selon le motif de refus, années 1982 et 1983 **65**

Tableau 5: Répartition des demandes d'enquête agréées jugées fondées, années 1982 et 1983 **65**

Tableau 6: Répartition des demandes d'enquête agréées selon l'organisme du gouvernement impliqué, années 1982 et 1983 (A et B) **66**

Tableau 7: Exercice de la discrétion du Protecteur du citoyen auprès du chef du ministère ou de l'organisme concerné, la demande d'enquête ayant été jugée fondée, années 1982 et 1983 (A et B) **69**

Tableau 8: Répartition des cas en fonction de leur nature, du travail effectué, de la décision prise et du résultat obtenu, années 1982 et 1983 **71**

Tableau 9: Répartition des cas selon le temps écoulé entre l'ouverture et la fermeture du dossier, années 1982 et 1983 **72**

Tableau 10: Répartition des cas selon le sexe, la langue, le moyen de communication et le recours à des intermédiaires, années 1982 et 1983 **73**

Tableau 11: Répartition des cas selon la région administrative d'origine en regard de la population de chacune, années 1982 et 1983 **73**

Introduction

1. Deux années: un rapport unique

1982-1983. Cette inscription sur la page couverture d'un rapport annuel signifie habituellement que les activités recensées à l'intérieur se sont déroulées au cours d'une seule année financière qui a chevauché sur deux années de calendrier. Tel n'est cependant pas le cas de l'inscription qu'on a pu lire sur la page couverture du présent rapport. En effet, le retard accusé dans la production du rapport annuel de 1981, pour les raisons qui y sont expliquées, n'a pu être rattrappé en 1982 et il m'est apparu nécessaire, pour sortir de l'impasse et retrouver le rythme normal de mes rapports annuels, de jumeler dans une même publication les rapports de 1982 et de 1983. On pourra ainsi envisager avec réalisme de publier « au plus tard le 31 mars »[1] 1984 le prochain rapport. On voudra bien excuser ce contre-temps.

2. Le sens de ce rapport

On se méprendrait si on tentait de tirer de mes observations un jugement global sur l'administration des ministères et organismes dont les actions ou omissions sont ici commentées. Il est bien évident que les ministères et organismes, qui sont en contact direct avec la population, sont les plus susceptibles de faire l'objet de plaintes chez le Protecteur du citoyen. D'autre part, les dossiers dont ils ont à traiter, se chiffrent par dizaines de milliers; il n'est donc pas étonnant que s'y glissent des erreurs, voire des négligences ou autres lacunes de nature à léser les citoyens. Le Protecteur ne peut que rapporter ces derniers cas: les seuls qu'on porte à son attention. Il ne lui appartient pas de faire état des autres, sans doute beaucoup plus nombreux, où la loi et les règlements ont été scrupuleusement et intelligemment appliqués. Le lecteur est invité à s'en souvenir.

Au surplus, il est très vraisemblable de penser que ce ne sont pas tous les citoyens insatisfaits qui font appel à mes services de sorte qu'on risquerait d'être trop indulgent si on se permettait d'évaluer la performance administrative des ministères et organismes à partir de mon rapport. Non pas que certaines conclusions ne puissent pas être dégagées, mais encore faut-il qu'elles soient bien circonscrites et ne soient pas étendues au-delà de ce qu'autorisent les prémisses posées. Dans notre système politique, c'est au Vérificateur général qu'il revient de juger de la qualité de l'Administration publique non au Protecteur du citoyen.

3. Contenu du rapport

Il m'apparaît nécessaire d'exprimer, en première partie de ce rapport, ma perception du mandat du Protecteur du citoyen. Il s'agit là d'une perception éprouvée et enrichie que j'entends partager avec mes collaborateurs. Je joins à la présente un chapitre sur l'organisation et la participation des membres de mon bureau, et je termine cette première partie en mentionnant quelques activités générales, au Québec comme hors du Québec.

La solution des problèmes demeurant l'essentiel de mon mandat, la deuxième partie de ce rapport consacre une part prépondérante au secteur des enquêtes; ce sont mes activités principales. Il m'a paru important de faire état de certaines enquêtes aux membres de l'Assemblée nationale et de leur rapporter celles qui concernaient davantage les ministères et organismes ayant une mission sociale, là où les citoyens souvent les plus démunis sont impliqués.

Ce rapport que je fais de certaines de mes enquêtes est suivi de tableaux statistiques qui complètent les informations nécessaires à la compréhension de mes activités. C'est l'objet de la troisième partie de ce rapport.

---

1. Loi sur le Protecteur du citoyen, L.R.Q., 1977, chap. P-32, art. 28.

Partie I
Le fonctionnement général

1. Le mandat du Protecteur du citoyen

Depuis bientôt quinze ans qu'existe l'institution, où trois titulaires se sont succédé, il faut espérer que son rôle, du moins dans ses grandes lignes, soit suffisamment bien connu pour qu'il ne me soit pas nécessaire de m'étendre longuement sur la description de la fonction. Au surplus, dans son premier rapport en 1969, M. le juge Louis Marceau avait exposé avec beaucoup d'à-propos et de compétence les principales caractéristiques du concept d'ombudsman. Me Patenaude, son successeur et mon prédécesseur, a exprimé son accord total sur cette conception [1]. J'y souscris, à mon tour, sans réserve.

Cependant cette fonction, de par sa nature et selon les dispositions de la loi même qui l'a constituée au Québec, est fortement personnalisée de sorte que son exercice prendra une coloration forcément différente selon les divers titulaires. On me permettra de faire part dans les pages qui vont suivre d'un certain nombre de points de repère qui guideront mon action au cours de mon mandat.

1.1. Le Protecteur du citoyen: une « personne désignée » de l'Assemblée nationale

Une des fonctions de l'Assemblée nationale est d'exercer un contrôle sur les agissements du gouvernement et de ses fonctionnaires. Elle le fait de diverses façons: par la période de questions, par les commissions qui, à l'occasion, sont convoquées pour étudier un problème particulier, par l'étude des crédits des ministères et aussi par l'intermédiaire de personnes qu'elle désigne pour assumer en ses lieu et place certains aspects de cette fonction de contrôle. Parmi ces personnes, il faut compter le Vérificateur général et le Protecteur du citoyen.

Ces deux officiers, tout comme le Directeur général des élections qui cependant se rattache à une autre fonction, relèvent de l'Assemblée nationale. Ils en relèvent à la manière d'une « personne désignée » selon le concept de droit anglais, c'est-à-dire une personne qui doit agir de façon autonome et sans l'intervention d'aucune autorité entre le « désigné » et le « désignant », à moins bien sûr d'exceptions prévues dans la loi.

En ce qui regarde le Protecteur du citoyen, les seules exceptions prévues dans la loi ont trait à son personnel dont le nombre et les barèmes de traitement doivent être établis par le lieutenant-gouverneur en conseil et la destitution prononcée par la même autorité. Ces exceptions mises à part, le Protecteur du citoyen ne devrait avoir aucun lien de dépendance avec le pouvoir exécutif.

Or tel n'est malheureusement pas le cas. S'il a, par exemple, besoin de locaux additionnels ou même d'aménager dans un endroit plus adéquat, c'est au ministère des Travaux publics (Société immobilière) qu'il doit s'adresser. Si on lui répond que les locaux qu'il convoite ne lui sont pas disponibles, même s'ils le sont pour d'autres, il n'a présentement d'autre choix que de se soumettre. Estime-t-il qu'il doive effectuer un voyage à l'étranger? Il lui faut obtenir l'autorisation du Conseil du Trésor comme s'il relevait du pouvoir exécutif. Bien plus, l'Assemblée nationale n'a pratiquement rien à voir aux ressources financières qui sont octroyées au Protecteur du citoyen pour exécuter son mandat. Sans doute, l'Assemblée nationale vote-t-elle annuellement les crédits; mais on le sait, ce vote se limite, en pratique, à la sanction officielle du livre des crédits alloués par le Conseil du Trésor. Cela est sans conséquence quand il s'agit d'un ministère ou d'un organisme relevant du gouvernement, mais devient ici une intrusion inacceptable de l'Exécutif dans un secteur rattaché au pouvoir législatif. C'est, comme on a dit ailleurs, « le contrôleur contrôlé par le contrôlé ». La séparation des pouvoirs, pierre d'assise de notre système politique, ne peut s'accommoder de semblables empiètements.

Il me semble que la situation pourrait être rétablie si le Protecteur du citoyen, à l'occasion de sa comparution devant la Commission parlementaire de l'Assemblée nationale, pouvait exposer ses programmes d'activités, évaluer les ressources financières requises pour les réaliser et en faire la demande à cette Commission qui serait la seule autorité à en prononcer l'adoption ou le rejet. On maintiendrait ainsi le principe de l'imputabilité de l'officier public qu'est le Protecteur du citoyen, tout en assurant l'autonomie essentielle du pouvoir législatif face au gouvernement.

Cela dit, il ne s'agit pas pour autant d'assujettir le Protecteur du citoyen à l'Assemblée nationale. Dans l'exercice des fonctions qui lui sont confiées, une personne désignée agit, en effet, de façon autonome, en son propre nom et de son propre chef. Elle est personnellement responsable des gestes qu'elle pose et elle manquerait à son devoir si elle se laissait dicter sa conduite par un tiers quel qu'il soit. Le Protecteur du citoyen n'est donc pas un mandataire ou un exécutant de l'Assemblée nationale, encore moins un de ses fonctionnaires. Il a reçu d'elle ses pouvoirs qui sont statutaires et il doit les exercer de façon autonome. Il ne

1. Rapport annuel 1976, p. 3

relève de l'Assemblée nationale que du fait de la nomination qu'il en reçoit, de la destitution qu'elle peut lui imposer et des crédits qu'elle lui vote annuellement. Cette dernière dépendance toutefois, comme on l'a vu précédemment, n'est que théorique puisque c'est en réalité le Conseil du Trésor qui décide du budget du Protecteur du citoyen, comme il le fait pour les ministères et organismes du gouvernement.

1.2. Le Protecteur du citoyen: un redresseur de torts

Face à une demande d'enquête, le Protecteur du citoyen, après s'être assuré que le cas qui lui est soumis relève de sa juridiction, procédera à l'enquête dans le but d'établir les faits. Il confrontera ceux-ci au droit et prendra position quant au bien-fondé ou au mal-fondé de la requête qu'on lui a présentée. S'il en arrive à la conclusion que, compte tenu de la législation, aucun préjudice n'a été subi, il fermera le dossier en expliquant au requérant les raisons de sa décision.

Si, au contraire, son enquête démontre que les droits du requérant ont été lésés, il doit s'efforcer d'obtenir le redressement des torts causés, non pas en intervenant lui-même directement ou en ordonnant la correction qui s'impose — il n'en a d'ailleurs pas le pouvoir — mais bien simplement en avisant de l'irrégularité le fonctionnaire concerné. Si celui-ci consent à rétablir le requérant dans son droit, le dossier est fermé car le but est atteint. Si, au contraire, le fonctionnaire, soit qu'il ne veuille pas admettre son erreur, soit encore qu'il ne se trouve pas du même avis que le Protecteur quant au bien-fondé de la requête, ou pour toute autre raison se refuse à agir, le Protecteur devra alors gravir les échelons de la hiérarchie jusqu'au ministre ou au président d'organisme, selon le cas.

Si, à leur tour, le ministre ou le président ne prennent pas les mesures qui s'imposent ou tardent à donner suite aux recommandations du Protecteur du citoyen, celui-ci peut en aviser le lieutenant-gouverneur en conseil et, « s'il le juge à propos, soumettre un rapport spécial à l'Assemblée nationale ou exposer la situation dans son rapport annuel »[1].

On voit que, tout au long de son intervention, le Protecteur du citoyen n'a qu'un objectif: la réparation du tort qu'un citoyen peut avoir subi de la part de l'administration. C'est en ce sens qu'il est d'abord un redresseur de torts.

1.3. Non pas un parti pris mais « une raison de croire »

Le citoyen qui se croit lésé par un fonctionnaire a souvent l'impression que, en s'adressant au Protecteur du citoyen, il confie sa cause à un avocat qui va s'employer, par tous les moyens légaux possibles, à lui donner raison. C'est là malheureusement une fausse perception que ne sont pas loin de partager hélas! la plupart de ceux dont mon enquête démontre que, contrairement à leurs prétentions, ils n'ont, du moins à mon avis, subi aucun préjudice. Cette réaction est compréhensible; elle est à l'origine des accusations qu'on me fait parfois de complicité avec l'administration publique que je chercherais à protéger. Pourtant telle n'est certainement pas mon intention. C'est le citoyen que je veux protéger, mais ma protection ne peut pas aller jusqu'à lui donner raison quand il a tort. Lorsque, compte tenu de la législation et des exigences de l'équité, le fonctionnaire a fait son devoir, je ne peux que le constater. Malgré la sympathie que peut m'inspirer la situation dans laquelle ma prise de position laisse un requérant, je ne peux me substituer au législateur pour recommander aux fonctionnaires de contrevenir à la loi. Si la loi, par exemple, prévoit que l'allocation sociale d'une personne doit s'élever à 152 $, il ne m'est pas possible de demander au fonctionnaire de verser davantage même s'il m'apparaît que ce montant est insuffisant. Certes, compte tenu de l'expérience que me procurent mes enquêtes, si je suis en mesure de constater que la teneur d'une loi est source d'injustice, il est de mon devoir de le dénoncer et de suggérer au gouvernement des modifications[2]. Mais tant qu'on s'en tient à une application juste et équitable de la loi, je ne peux exiger qu'on accède à toutes les demandes de mes requérants. Il ne m'est pas permis de prendre systématiquement parti pour eux; cela serait, en effet, saper à la base la crédibilité de l'institution et m'engager dans des débats interminables dont personne à la longue ne sortirait gagnant, surtout pas le citoyen.

Mais cela dit, le Protecteur du citoyen se doit d'accueillir avec sympathie les doléances de ceux qui s'adressent à lui. Il le doit, car le citoyen aux prises avec l'État se trouve dans une situation extrêmement désavantageuse. Quémandeur démuni devant un fonctionnaire qui connaît bien tous les rouages de l'administration et qui détient toutes les clés, le citoyen qui s'estime lésé dans ses droits n'a guère de chance de l'emporter dans ce combat inégal. C'est pourquoi son Protecteur officiel doit accueillir sa demande de secours avec sympathie, il doit accepter de commencer l'enquête même s'il n'est pas convaincu que le requérant est dans son droit pourvu qu'il ait « raison de croire » que celui-ci a pu être lésé.

Le Protecteur du citoyen ne doit rien négliger pour faire apparaître le préjudice subi. Certaines déclarations du requérant peuvent lui sembler peu probables, voire même contradictoires; certaines de ses attitudes sont, peut-être, aussi discutables et parfois même fort déplaisantes; le Protecteur du citoyen doit, quand même, tout mettre en oeuvre pour s'assurer que les droits de son requérant ne sont pas brimés et que jus-

1. L.R.Q., chap. P-32, art. 27 § 1.
2. L.R.Q., chap. P-32, art. 27 § 2.

tice lui sera rendue. La faveur, dont doivent jouir ceux qui ont recours à lui, lui impose cette ligne de conduite.

1.4. Le Protecteur du citoyen: un collaborateur de l'administration

Ces derniers temps on a heureusement dans le discours officiel replacé dans sa véritable perspective la fonction de serviteur de l'État. « Mettre le citoyen au coeur de notre action » proposait aux fonctionnaires du gouvernement le Secrétaire général du Conseil exécutif. « Les citoyens, rappelait madame la ministre de la Fonction publique, doivent être considérés comme des mandants conscients de leurs besoins et non comme des consommateurs à qui l'État fournit, selon son bon vouloir, une certaine quantité de biens et de services ». Le discours s'est traduit par des initiatives concrètes dont la moindre n'est pas la création d'un secrétariat des relations avec les citoyens, chargé de compléter l'oeuvre du Protecteur par la recommandation de mesures destinées à réduire le plus possible le nombre des lésions.

Dans cette optique, le fonctionnaire a parmi ses tout premiers objectifs le meilleur service possible à ses mandants. Les interventions du Protecteur du citoyen n'ont pas d'autre but et, en ce sens, je me considère comme un collaborateur des fonctionnaires qui vient leur signaler leurs erreurs et les torts pouvant en résulter pour les citoyens qu'ils ont mission de servir. Ce serait bien mal comprendre le rôle du Protecteur du citoyen que de le voir comme une espèce de police qui cherche à prendre en défaut; je ne voudrais pas que mon personnel, par ses interventions, soit ainsi perçu.

Je n'aime pas beaucoup l'expression de « chien de garde » qu'on emploie parfois pour définir le rôle de l'ombudsman. Cette expression évoque trop, à mon sens, l'idée d'une présence soupçonneuse et camouflée, toujours en alerte pour surprendre les malfaiteurs. Je préfère de beaucoup une attitude plus décontractée de franche collaboration où les échanges à ciel ouvert permettent d'obtenir des résultats bien plus efficaces. Car enfin ce qui me préoccupe, au premier chef, ce n'est pas de savoir si un fonctionnaire a mal agi, mais bien de m'assurer que les droits des citoyens qu'on m'a demandé de protéger sont respectés et que sont réparés les torts que ces mêmes citoyens ont eu à subir par la maladministration de la Fonction publique.

1.5. Une lecture généreuse de la loi

En introduisant au Québec l'institution de l'ombudsman, le législateur de 1968 a voulu offrir aux citoyens une protection contre l'ignorance, l'erreur, la négligence ou l'arbitraire ou même la mauvaise foi dont ils pourraient être victimes de la part des fonctionnaires chargés d'appliquer les lois au nom de l'État. Cette intention généreuse ne doit pas être trahie par une lecture mesquine du texte de la loi qui la traduit; elle commande au contraire, comme pour toute loi remédiatrice, une interprétation et une application larges, au profit des citoyens qu'elle cherche à favoriser.

C'est ainsi que, suivant en cela la voie ouverte par mes prédécesseurs, je n'entends pas refuser mon aide, pour la seule raison qu'il existerait un autre recours mis à la disposition de celui qui s'adresserait à moi. Certes, la loi est explicite et me fait l'obligation de décliner ma compétence quand il existe un recours « également adéquat »[1]. Mais on ne peut considérer comme également adéquat un recours dont l'exercice et surtout l'aboutissement sont soumis à des délais considérables, exige des déboursés importants quand il ne se réduit pas à une simple révision administrative par des fonctionnaires, soumis à la même autorité que ceux qui se sont prononcés en première instance. L'appel au Protecteur du citoyen peut, de fait et dans bien des cas, s'avérer plus facilement accessible et moins onéreux, en temps et en argent, que tous autres recours.

De plus, compte tenu de l'encombrement des rôles dans la plupart des organismes de révision ou d'appel, je considère comme un service à rendre, tant aux citoyens qu'aux organismes, de rechercher par voie de suggestion certaines rectifications encore possibles; cela peut avoir l'effet bénéfique de rendre plus rapidement justice aux citoyens lésés, et de soulager ces organismes d'un certain nombre de cas. Tant que les autorités des ministères et des organismes soumis à ma juridiction verront mes interventions comme une contribution à un meilleur service à leur clientèle, objectif que nous partageons, je ne vois pas pourquoi je refuserais mon aide à tous ceux à qui elle pourrait profiter. Si, par ailleurs, cela s'avérait impossible, l'appel devrait suivre son cours, selon les dispositions des lois et des règlements.

Je compte également, pour la même raison, en dépit du texte sans équivoque de la loi, ne pas fermer ma porte au citoyen qui, par ignorance ou même dans certains cas par négligence, aurait omis de me soumettre son problème en-deçà de l'année où il a eu connaissance de l'acte ou de l'omission dont il a à se plaindre. Quel fonctionnaire, au surplus, conscient de ses responsabilités à l'égard du public et soucieux de rendre le meilleur service possible, se refuserait à corriger une erreur, source d'injustice, sous prétexte que, avant de s'en plaindre au Protecteur du citoyen, la personne qui en est victime a laissé s'écouler une année depuis qu'elle en a pris connaissance?

---

1. L.R.Q., chap. P-32, art. 17.

Certes, la Loi du Protecteur du citoyen sur ce point de la prescription d'une année est claire et ne donne lieu à aucune interprétation. Je n'entends sûrement pas contrevenir à la loi et violer ainsi la stricte justice. Toutefois, une approche faite en équité auprès des fonctionnaires, dans des cas spécifiques, permet déjà d'assouplir la rigidité de cette prescription légale et d'amener des règlements favorables à des citoyens lésés.

Je désire affirmer, à ce stade, mon intention bien ferme de solliciter du législateur des amendements à la loi qui me régit, sur ce point notamment de la prescription, pour en assouplir l'application. Cela fera partie d'une série d'autres amendements que je me propose de solliciter, dans un avenir assez prochain, pour une meilleure protection du citoyen.

On le voit, je n'entends pas adopter une attitude uniquement juridique dans l'interprétation de la loi qui doit régir mon action. Je veux faire une large place à l'équité. Pour reprendre une expressioon fort heureuse de George Maltby, ex-ombudsman du Manitoba: « I am looking for a way in not for a way out ». En cela, je crois rester fidèle à l'intention du législateur et à l'esprit de la loi.

Deux considérations additionnelles sont d'ailleurs de nature à calmer les scrupules devant une application aussi libérale de la loi. D'abord, les prises de position du Protecteur du citoyen ne peuvent donner lieu qu'à des recommandations et non à des décisions exécutoires. Cela indique, d'une part, le caractère particulier des relations qui doivent exister entre le Protecteur du citoyen et les ministères et organismes soumis à sa juridiction et, d'autre part, cela permet au Protecteur de prendre une certaine distance de la loi stricte et de s'inspirer des principes plus larges et plus généreux de l'équité. Mais s'il en est ainsi pour le règlement des problèmes qui lui sont soumis, à plus forte raison le Protecteur du citoyen doit-il appliquer sa propre loi selon les mêmes principes.

Il y a plus. Le législateur lui-même a voulu que le Protecteur du citoyen ne reste pas insensible aux demandes d'enquête qui lui sont faites lorsqu'il doit constater qu'il n'a pas juridiction pour intervenir. En effet l'article 19 stipule: « Le Protecteur du citoyen doit, chaque fois qu'il refuse de faire une enquête à la demande d'une personne, avertir cette dernière de son refus, lui en donner les motifs et lui *indiquer les recours qu'elle peut exercer*, s'il en est ». Je ne prétends pas que, par les mots soulignés, le législateur a voulu redonner au Protecteur du citoyen la juridiction qu'il venait de lui enlever, mais je prétends qu'il a ainsi invité le Protecteur à dépasser les limites étroites de la compétence juridique pour l'investir d'une mission proprement sociale. C'est en me réclamant de cette mission que je n'hésite pas à abaisser les barrières qui encerclent le champ d'activité de mon action strictement juridique.

Il me semble toutefois que, pour éviter toute équivoque et offrir aux citoyens la protection la plus complète possible, on devrait amender la loi pour abandonner à la discrétion du Protecteur le soin d'accepter ou de refuser d'enquêter quand il existe un appel ou un recours également adéquat ou encore quand il s'est écoulé plus d'une année depuis que le requérant a eu connaissance de l'acte ou de l'omission reprochés.

1.6. L'équité: un principe fondamental

J'ai évoqué ci-dessus la relative faiblesse du citoyen face à l'administration publique. De par les ressources humaines à son service, en nombre et en qualité, par la diversité des disciplines auxquelles il peut ainsi faire appel, par l'ampleur des ressources financières à sa portée, par les pouvoirs que la loi lui accorde, par les prérogatives royales que le droit coutumier lui reconnaît encore, l'État dispose d'une panoplie de moyens qu'aucun citoyen ne peut égaler. Il en résulte un déséquilibre qui peut facilement, en maintes circonstances, se transformer en déni de justice. L'inégalité est, en effet, flagrante dans ce rapport de force qui met en présence l'État qui détient tous les pouvoirs et le citoyen qui ne dispose que des droits que ce même État veut bien lui reconnaître. « La loi du plus fort est toujours la meilleure » disait le vieux Lafontaine, décrivant très justement la règle qui prévaut dans une dictature. Il en va autrement en démocratie: la plus noble fonction de la loi n'est-elle pas précisément de protéger le plus faible?

L'État doit s'en souvenir quand il se trouve en conflit avec un citoyen: il ne doit pas se servir de la loi pour l'écraser et il m'apparaît normal que, à l'occasion, il tempère les réclamations qu'il peut avoir pour tenir compte de circonstances particulières. Ainsi, par exemple, dans des cas particulièrement pénibles, je n'hésite pas à intervenir auprès du ministère du Revenu pour qu'il consente à échelonner sur plusieurs mois, voire même sur quelques années, une créance qu'il serait en droit de réclamer sur le champ. Il y a là collision de droits: l'État a le droit de réclamer son dû et le citoyen a le droit d'être traité humainement. Deux droits de nature différente dont l'équité exige le respect du plus fondamental. L'État, à la requête du Protecteur, consent à tempérer la rigueur de la justice par une concession à l'équité.

En analysant les diverses plaintes qui me sont soumises, j'ai beaucoup de difficulté à trouver leur solution dans les brocards qui sont souvent devenus des clichés qui ne veulent plus rien dire. Peut-on sérieusement prétendre aujourd'hui que « nul n'est censé ignorer la loi »? Prenons l'exemple d'un accidenté du travail qui serait dépourvu de tout recours parce qu'il aurait omis, par ignorance ou pour tout autre raison, d'interjeter appel dans les délais prescrits aux organismes dits d'appel. Dois-je tout simplement l'aban-

donner à son sort? Je reconnais que, dans un conflit entre deux personnes, un juge, constatant l'extinction d'un droit, ne pourrait le faire revivre; ne pas déclarer forclusion serait alors strictement injuste à l'égard de l'autre partie. Mais le Protecteur du citoyen, qui lui n'intervient que dans les relations citoyen-État, ne doit pas se faire scrupule dans de telles circonstances de faire plutôt appel à l'équité, dans la mesure toutefois ou aucun autre droit reconnu ne risquerait d'être lésé.

On a dit encore que « l'erreur administrative ne confère aucun droit ». Une certaine jurisprudence tend cependant à revenir sur cette assertion. Pour ma part, je n'hésite pas à m'inscrire en faux contre les injustices auxquelles elle donne lieu et à recommander dans ces cas aux ministères d'assumer la responsabilité des erreurs commises par leurs fonctionnaires. Un ministère peut-il se laver les mains devant la faillite éventuelle d'un citoyen qui, de bonne foi, a basé la planification financière de son entreprise sur la promesse d'une subvention faite erronément par le fonctionnaire responsable du programme en question? L'équité, sinon le droit commun, exige qu'une telle erreur confère certains droits.

Enfin, s'il est vrai que « l'intérêt général prime l'intérêt particulier », il reste que, poussé jusque dans ses derniers retranchements, ce principe conduit tout droit au totalitarisme. Il faut donc ici se garder d'appuyer trop fortement sur l'intérêt général dont la primauté n'a de sens que dans la mesure où elle sert à promouvoir les intérêts individuels. On a commis beaucoup de crimes au nom de la raison d'État et, pour être moins grave que d'autres injustices, le recours au rouleau compresseur qui nivelle aveuglément et réduit à l'aune unique du bien commun toutes les situations individuelles, n'en provoque pas moins de regrettables violations des droits de la personne. Pour ne donner qu'un exemple, on se rappellera la célèbre intervention du premier Protecteur du citoyen à l'occasion de la crise d'octobre 1970. S'il faut admettre que l'intérêt général exigeait que, en ce temps de crise, certaines mesures exceptionnelles aient pu être décrétées, elles ne pouvaient aller jusqu'à brimer les droits fondamentaux et inaliénables de la personne humaine. Au nom de l'intérêt général, on sacrifia alors la liberté concrète de quelques-uns, pour protéger la liberté théorique de tous. C'est le piège auquel sont constamment exposés les responsables du bien public.

L'équité fournit donc une norme qui vient tempérer les exigences de l'intérêt général, par une juste considération des droits des individus qui composent le tout social. C'est par référence à cette norme qu'on peut concilier ces deux tendances très souvent opposées mais qui ultimement n'en convergent pas moins vers le même idéal de justice. Réaliser cet équilibre, c'est l'ambition et le défi de toute société démocratique. Le Protecteur du citoyen, gardien en quelque sorte des valeurs individuelles souvent menacées par un souci exagéré de l'ordre ou même de la simple volonté d'efficacité administrative, devra rappeler aux administrateurs qui seraient tentés de l'oublier, que la dignité de la personne, avec les droits qui en découlent, reste la valeur suprême qui ne saurait être sacrifiée à aucune urgence. C'est en ce sens que l'équité m'apparaît un principe fondamental de mon action.

1.7. La lésion: seule raison des recommandations du Protecteur du citoyen

Selon la conception que l'on se fait du rôle de l'ombudsman, on peut, devant une demande d'enquête, se poser l'une ou l'autre des deux questions suivantes: « qui est responsable de la faute commise, s'il en est, et quelle action peut-on engager contre lui? » ou bien « le requérant a-t-il subi une injustice et, dans l'affirmative, que puis-je faire pour le rétablir dans son droit? » La première question se rattache à la conception suédoise de l'ombudsman qui est en fait un justicier à la recherche des coupables. Je préfère de beaucoup, pour ma part, la seconde qui est inspirée par la conception des pays anglo-saxons à laquelle fait parfaitement écho le titre qu'on a donné, au Québec, au titulaire de la fonction d'ombudsman.

D'ailleurs la Loi sur le Protecteur du citoyen ne donne ouverture à son intervention que dans la mesure où l'action ou l'omission du fonctionnaire a lésé une personne.Il m'importe peu de connaître la nature de la faute ou même l'identité de celui qui l'a commise; cette préoccupation doit être principalement celle du gestionnaire ou du supérieur hiérarchique, non la mienne. Ce qui m'intéresse au premier chef, c'est de savoir s'il y a eu préjudice et, dans l'affirmative, comment on entend le réparer. C'est là l'objet de mon enquête et de mes recommandations. Je ne veux connaître les causes de la lésion que dans la mesure où celles-ci peuvent donner lieu à de nouvelles lésions.

1.8. Pour une action systémique

Une nouvelle approche voit présentement le jour et est même en train de prendre corps dans plusieurs commissions de droits de la personne et chez des ombudsmen. Cette approche est qualifiée de systémique.

Devant le nombre de lésions de même type pour lesquelles on avait cherché jusqu'à récemment encore que des remèdes individuels, on a commencé de s'interroger sur les bénéfices éventuels d'une action plus globale. Il s'agit, de fait, de rechercher dans les systèmes les causes susceptibles d'amener des lésions à répétition. Cela forcément commande un type d'action différent, un mode d'enquête dépassant la simple plainte d'un citoyen, pour aller trouver dans le système les causes génératrices de lésions; en conséquence des malaises systématiques diagnostiqués, il faut alors apporter des remèdes systémiques.

C'est dans ce sens que j'entends poursuivre mon mandat, sans pour autant négliger de quelque façon les cas d'espèce. Cela impliquera nécessairement des modifications à nos méthodes d'enquête. J'espère mettre en place, le plus tôt possible, les mécanismes nécessaires à la réalisation de ce nouveau défi de protection du citoyen que je me donne.

2. L'organisation du Protecteur du citoyen

2.1. Une part d'héritage

Les bureaux du Protecteur du citoyen ont été choisis dans le Vieux-Québec (au coin de la rue Haldimand et de la rue Mont-Carmel) en fonction de deux préoccupations essentielles: leur facilité d'accès et leur dissociation des édifices gouvernementaux. Ils sont complétés à Montréal par des installations situées au Village olympique.

Le travail quotidien du traitement des plaintes devait nécessairement donner lieu à un certain partage des tâches entre le Protecteur du citoyen et ses collaborateurs. La loi s'est directement intéressée à cette répartition des tâches et l'a même partiellement réglementée: « Le Protecteur du citoyen, dit l'article 12, définit les devoirs de son adjoint ainsi que de ses fonctionnaires et employés, dirige leur travail et peut leur déléguer par écrit les pouvoirs qui lui sont attribués par la présente loi à l'exception de ceux qui sont prévus aux articles 26 à 29. » Ces articles 26 à 29 concernent les avis et recommandations aux chefs des ministères et organismes, et les rapports spéciaux ou annuels au gouvernement ou à l'Assemblée nationale: des actes intimement liés au contrôle effectif de l'Administration publique québécoise.

Tout en continuant d'assumer un certain travail d'enquête, l'adjoint au Protecteur du citoyen a toujours été chargé de tâches spécifiques.

Les assistants, divisés en groupes de travail, sont chargés de secteurs particuliers d'enquête, sauf pour quelques dossiers dont le Protecteur se réserve l'étude. Ils avaient une rencontre hebdomadaire avec le Protecteur du citoyen pour discuter des dossiers en cours. Ces contacts réguliers avec chacun permettaient au Protecteur du citoyen de suivre et de guider leur travail, de contrôler leurs gestes et de vérifier leurs attitudes. Certains assistants avaient de plus la responsabilité de recevoir les demandes d'enquête, d'autres de satisfaire à des fonctions strictement administratives. Quant aux communications avec les ministres, sous-ministres ou présidents d'organismes, elles ont toujours été du ressort exclusif du Protecteur du citoyen. Comme il en est bien sûr des rapports spéciaux ou annuels au gouvernement ou à l'Assemblée nationale.

Avant 1982, les structures administratives du bureau du Protecteur du citoyen avaient donc une forme annulaire: un anneau de service et d'assistance autour du Protecteur du citoyen. Elles ont eu, à certaines périodes, une expression collective sous la forme, par exemple, d'un comité administratif dont l'action ne s'exerçait cependant que sur l'ensemble du bureau et non sur les personnes elles-mêmes. C'est au Protecteur du citoyen que revenait le contrôle du travail de chacun de ses assistants.

2.2. De nouvelles structures

Il est normal qu'un nouveau titulaire s'initie au fonctionnement général de son bureau et aménage les structures administratives selon la perception qu'il a de son rôle. J'ai donc mis sur pied un comité chargé d'étudier l'organisation générale de mon bureau avec le mandat de me proposer une structure organisationnelle qui corresponde mieux à ma façon de travailler. Le 27 mai 1982, on me proposait principalement:

a) que l'adjoint au Protecteur du citoyen devienne mon aviseur légal et le conseiller juridique des assistants;
b) que, sous mon autorité, les trois directeurs d'enquête, le directeur des services administratifs et le directeur des communications assument des responsabilités spécifiques;
c) que, dorénavant, les assistants et autres employés du Protecteur relèvent directement de leur nouvelle direction.

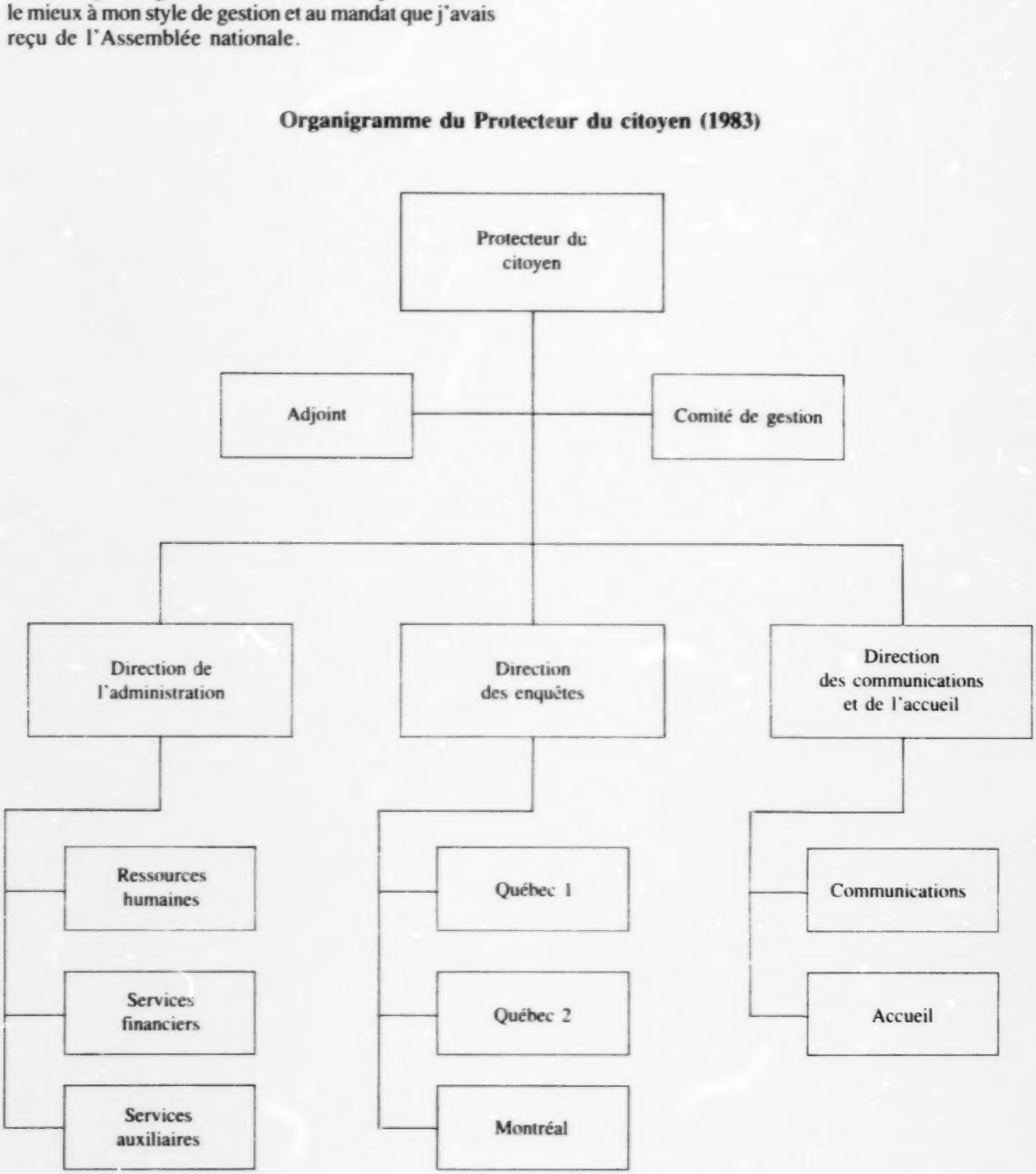
Cet avant-projet d'organisation rendait opérationnel les cinq postes de cadres prévus depuis 1972 qui, jusqu'ici, n'étaient comblés que partiellement. Je décidai donc de faire valider ces éléments d'organisation par le Bureau de consultation en organisation du ministère de la Fonction publique et je lui demandai de me présenter un projet complet de structure organisationnelle.

Le 25 janvier 1983, le Bureau de consultation en organisation déposait son rapport. Le plan d'organisation qu'il proposait visait à permettre au Protecteur du citoyen, en premier lieu, « de disposer d'un maximum de temps pour déterminer les orientations de l'organisation, les planifier, les mettre en oeuvre et contrôler leur réalisation » et, en second lieu, « de disposer d'un maximum de temps pour suivre l'évolution générale de la relation administration-citoyen et intervenir dans les cas les plus complexes ». Pour atteindre ces deux objectifs, le Bureau ministériel recommandait deux unités administratives à vocation de soutien (les services administratifs et les communications) et deux unités principales de regroupement pour les activités opérationnelles du bureau du Protecteur du citoyen (Québec et Montréal). Il identifiait trois modèles de structuration selon une question de priorité et un style de gestion.

Le rapport du Bureau de consultation en organisation consolidait certains acquis exprimés dans l'avant-projet d'organisation, mais il en questionnait d'autres.

J'ai alors privilégié le modèle structurel qui convenait le mieux à mon style de gestion et au mandat que j'avais reçu de l'Assemblée nationale.

Organigramme du Protecteur du citoyen (1983)



La Direction générale

En plus de coordonner l'ensemble des activités du bureau, la Direction générale détermine les orientations de l'institution et veille à maintenir le meilleur service aux citoyens. À ces fins, elle s'est dotée d'un Comité de gestion composé du Protecteur, de son adjoint, Me Raymond Boulet, des directeurs d'enquête, des communications et des services administratifs. Madame Violette Caron agit comme secrétaire exécutive.

La Direction des enquêtes

Les trois Directions d'enquête concourent éminemment à la mission spécifique de l'ombudsman. Elles ont la responsabilité d'analyser les requêtes, de conduire l'enquête et d'effectuer les recherches nécessaires pour se former une opinion quant au bien-fondé de la plainte. Les directeurs doivent coordonner, orienter et diriger les travaux des assistants. Tous collaborent étroitement à la préparation du rapport du Protecteur du citoyen à l'Assemblée nationale.

Montréal

Michel Daoust, directeur

Les assistants:
Francine Harvey
Frances Hudon
André Pouliot
Gilles St-Hilaire
Denyse Guay-Archambault (à Montréal depuis juillet 1983)
Gene Godbout (depuis octobre 1983)
Pierre Ménard (depuis février 1983)

Les secrétaires:
Lise Mayer
Johanne Cusson
Maryse Papineau

Québec 1

Raymond Lépine, directeur

Les assistants:
Jacques Robitaille
Céline Cyr
Denis Pépin (départ le 29 décembre 1983)
Denyse Guay-Archambault (à Québec jusqu'en juillet 1983)

Les secrétaires:
Yvette Pagé
Denise Labelle

Québec 2

Gérald Fournier, directeur

Les assistants:
Julien Dubé
André White
Louis-Philippe Pelletier
Marie Leblanc
Donald Demers (depuis juin 1982)
Huguette Pagé (depuis octobre 1983)

Les secrétaires:
Lorraine Nadeau
Lucie Poulin (depuis février 1982)

La Direction des communications

Cette direction reçoit, tant au bureau de Québec qu'à celui de Montréal, les citoyens qui requièrent les services du Protecteur, les aide à formuler leur requête si nécessaire et leur indique le recours qui leur est ouvert au cas où leur requête excéderait la juridiction du Protecteur. À ces fins, elle maintient à jour un service de documentation qui répond également aux besoins d'enquête du Bureau.

Cette direction est aussi responsable des relations publiques du Protecteur. Elle prépare et met en oeuvre les programmes nécessaires à une information complète des citoyens, produit le rapport annuel et toute autre publication de l'institution, et assure une présence soutenue et régulière du Protecteur dans la Fonction publique.

Paul-Émile Racine, directeur
André Duval, analyste
Michèle Désiré, documentaliste
Marthe Gaulin, secrétaire
Suzanne Picard, agente de bureau

à l'accueil:
Lucille Bérubé, préposée aux renseignements (Québec)
Mariette Cailloux, préposée aux renseignements (Montréal)
Monique Lapointe, téléphoniste (Québec)
Diane Pilon, téléphoniste (Montréal)

La Direction des services administratifs

La Direction de l'administration pourvoit aux besoins du Bureau en ressources humaines, matérielles et financières indispensables à la réalisation de la mission du Protecteur et à l'atteinte de ses objectifs. Elle est donc responsable des ressources humaines en matière de dotation, des conditions de travail et des programmes de perfectionnement. Elle dresse les prévisions budgétaires, administre le budget, vérifie les comptes de dépenses, procède aux achats et veille à la tenue des statistiques opérationnelles. Elle s'occupe également de toute question relative aux services auxiliaires.

Paul-H. Desrochers, directeur
Marcel Bégin, secrétaire administratif
France Blackburn, agente de bureau
Francyne Larouche, secrétaire
Philippe Roberge, agent de bureau

2.3. Les ressources du Protecteur

2.3.1. Les ressources humaines

À la fin de 1983, les effectifs du bureau comptaient 36 postes autorisés répartis de la façon suivante:

	Québec	Montréal	Total
Direction générale			
Protecteur	1		1
Adjoint	1		1
Secrétaire	1		1
Direction des enquêtes			
Directeurs	2	1	3
Professionnels	7	5	12
Secrétaires	3	3	6
Direction des communications			
Directeur	1		1
Techniciennes	2		2
Agentes de bureau	2	1	3
Secrétaire	1		1
Direction des services administratifs			
Directeur	1		1
Technicien	1		1
Agents de bureau	2		2
Secrétaire	1		1
Postes autorisés	**26**	**10**	**36**

2.3.2. Les ressources budgétaires

A- Crédits votés par l'Assemblée nationale pour les exercices financiers suivants:

Années:	1981-82	1 167 400 $
	1982-83	1 345 000 $
	1983-84	1 275 800 $ + 65 000 $[1]

B- État comparatif des dépenses pour l'année se terminant le 31 mars 1984

	Dépenses réelles		Budget
	81-82	82-83	83-84
Traitement et allocations	1 054 079	1 144 470	1 240 000
Contrats de services professionnels	375	3 345	7 000
Remboursement de frais de perfectionnement	—	839	2 000
Frais de voyages et de représentation	24 811	32 213	41 000
Frais de communications: (publicité et rapport annuel)	10 916	18 186	10 700
Achat de livres, revues, périodiques	5 143	5 955	7 000
Location et entretien d'équipement	8 606	8 996	11 500
Achat de fournitures de bureau	9 027	16 214	11 000
Achat d'équipement	4 983	20 544	10 600
Divers	—	164	—
Total	**1 117 940**	**1 250 926**	**1 340 800**
Excédent budgétaire	49 460	94 074[2]	—
Budget alloué	1 167 400	1 345 000	1 340 800

1. En janvier 1984 il y a eu autorisation pour augmenter les effectifs et nous avons eu recours au fonds de suppléance pour 65 000 $.
2. L'excédent budgétaire est le résultat du gel obligatoire des salaires décrété par le gouvernement.

2.4. Des besoins nouveaux et anciens

Depuis les débuts de l'institution, toutes les ressources humaines avaient été affectées à une seule et unique tâche: le traitement des dossiers soumis par les citoyens. Cette politique n'était pas sans mérite: elle répondait à l'essentiel du mandat, permettait une économie de personnel, assurait des contacts plus étroits entre le Protecteur et ses collaborateurs, réduisait le formalisme au minimum et favorisait ainsi le règlement rapide des cas à l'étude. Elle n'allait pas cependant sans inconvénients que l'on pouvait tolérer dans les premières années, mais qui, avec le temps, sont devenus majeurs et tendent à paralyser le développement de l'institution. C'est ainsi que plusieurs secteurs importants d'activité furent délaissés.

On a fait reposer sur les épaules de la personne du Protecteur toutes les responsabilités de l'institution: initiation et formation du personnel nouveau, supervision du travail de chacun des assistants-enquêteurs, préparation des avis aux ministres, rencontres avec les ministres et sous-ministres dans les cas les plus délicats, opération de relations publiques, participation aux colloques tant en milieu universitaire que professionnel et aussi bien au niveau national qu'international, etc. La solution des problèmes des citoyens restant quand même l'essentiel du mandat, c'est donc les autres activités que le Protecteur a été appelé à négliger.

Déplorée tant par les parlementaires que par les médias et les milieux universitaires, l'absence de publicité de l'institution laissait et laisse encore une grande partie de la population dans l'ignorance de leur droit de recourir au Protecteur du citoyen. Elle transforme ainsi en privilège, surtout pour les habitants des grands centres, un droit strict reconnu à tous et destiné à venir au secours des plus démunis. Cette absence de publicité n'est certes pas étrangère à la diminution du prestige de l'institution. Or celle-ci est essentiellement basée sur la crédibilité qu'on veut bien lui accorder. La tenir sous le boisseau, c'est l'énerver, c'est la rendre inoffensive et priver le Protecteur de l'arme ultime dont il dispose pour donner effet à ses recommandations, soit la crainte de la réprobation par l'opinion publique. Au surplus, le manque d'information adéquate a contribué à augmenter démesurément le nombre de requêtes qui ne relèvent pas de la juridiction du Protecteur du citoyen.

Déplorée par les ombudsmen canadiens, l'absence du Protecteur du citoyen au niveau national a fait perdre au Québec le leadership qu'il exerçait au début de l'institution où le Protecteur du citoyen était considéré comme le « Maître à penser » de ses collègues. De plus, elle a isolé le Québec et a privé le bureau de contacts et d'échanges précieux.

L'absence du Protecteur du citoyen au niveau international a également été déplorée par certains ombudsmen dont le Médiateur français. Cette absence a fait rater au Québec une excellente opportunité d'être reconnu au niveau international surtout que l'Ontario, le Nouveau-Brunswick, l'Alberta et la Colombie britannique y sont fort actifs et que cela ne donne lieu à aucune contestation par les pays souverains ou même par Ottawa.

L'absence d'une équipe de recherche a forcé le Protecteur du citoyen à limiter son action à la solution de cas individuels, rendant impossible le recul nécessaire pour élaborer des synthèses et s'attaquer au système, souvent le véritable responsable des injustices à répétition. C'est ainsi que le Protecteur du citoyen, contrairement à ses collègues des autres juridictions, n'a jamais présenté soit à l'Assemblée nationale, soit au Gouvernement, de rapports spéciaux dénonçant les lacunes constatées dans l'Administration publique. Il n'a pu davantage, du moins aussi souvent qu'il eût été nécessaire, suggérer au Gouvernement des amendements aux lois ou règlements, générateurs d'injustices. Rares ont été les enquêtes engagées de sa propre initiative.

Les juristes du bureau sont tous occupés dans les secteurs qui leur sont confiés, à résoudre les cas individuels qui leur sont soumis. Il est difficile de compter sur eux pour leur confier l'étude des cas les plus complexes. Or, pour conserver sa crédibilité, il est essentiel que les recommandations du Protecteur soient solidement établies en droit et réalisables en pratique, compte tenu des particularités de la Fonction publique. D'où la nécessité d'une équipe de recherche.

Il est bien évident qu'en se dotant d'un encadrement même minimum et en oeuvrant dans des secteurs d'activité jusque-là délaissés, toujours avec les mêmes effectifs, on allait alourdir la charge de travail de chacun. Des expédiants ont permis jusqu'ici au Protecteur de s'en tirer tant bien que mal. Mais les solutions de fortune auxquelles il a eu recours ne sauraient durer et il importe, surtout que le bureau connaît depuis l'automne 1982 une augmentation substantielle des plaintes, que le Protecteur dispose de façon permanente des ressources humaines requises au plein accomplissement du mandat que l'Assemblée nationale lui a confié.

Ce fut l'objet du mémoire que je présentai au Gouvernement du Québec à la fin de l'année 1983.

3. Les activités générales

3.1. La troisième Conférence internationale des Ombudsmen

Le 1er mars 1983, j'acceptais l'invitation que me faisait monsieur Randall E. Ivany, Directeur exécutif de l'Institut international de l'Ombudsman, d'être le représentant des Ombudsmen canadiens au comité organisateur du troisième Congrès international des Ombudsmen qui se tiendra à Stockholm (Suède) du 25 au 28 juin 1984 et à Helsinki (Finlande) du 29 juin au 1er juillet 1984. En prévision de ce Congrès international, je participais à une réunion du Comité organisateur à Stockholm, les 14 et 15 avril 1983.

Ne pourront participer au Séminaire de Helsinki que les personnes en titre et en responsabilité, engagées dans les fonctions et les activités de l'ombudsman: une centaine de personnes environ. Au Congrès de Stockholm, 250 délégués sont attendus: les ombudsmen législatifs, les assistants ou collaborateurs des ombudsmen et des invités spéciaux.

Le Congrès international se tiendra sous le thème: l'ombudsman et la société évolutive. Les principaux sujets de discussion seront:

- l'ombudsman et les droits de l'homme
- l'ombudsman et la politique
- l'ombudsman et les médias
- l'ombudsman et l'administration informatisée
- l'ombudsman et l'exercice du pouvoir discrétionnaire
- l'ombudsman et l'appel formel
- l'ombudsman reçoit-il les plaintes qu'il devrait ou celles qu'il mérite?

Au Séminaire international, les sujets suivants seront débattus:

- la standardisation des données statistiques
- la participation d'experts n'appartenant pas au bureau de l'ombudsman
- l'ombudsman et les plaintes contre la police et les professions similaires
- la publicité dans un bureau d'ombudsman
- comment se comporter avec le plaignant chronique?

3.2. Le Congrès des Ombudsmen canadiens en 1982

En 1982, le Congrès des Ombudsmen canadiens s'est tenu à Terre-Neuve du 29 août au 2 septembre 1982. Me Marie Leblanc et Monsieur André Pouliot m'y accompagnaient.

Les principaux éléments du programme étaient:

- la diversité culturelle: cas pour l'unité canadienne
- l'ombudsman et le service public: des relations amicales?
- les plaintes des prisonniers et des autres personnes détenues
- les enquêtes: des stratégies pour l'efficacité de l'ombudsman
- la juridiction élastique de l'ombudsman: ses avantages et ses désavantages
- la majorité silencieuse: faisons-nous assez?

3.3. Le Congrès des Ombudsmen canadiens en 1983

En 1983, le Congrès des Ombudsmen canadiens s'est tenu en Colombie canadienne du 12 au 16 septembre 1983. Monsieur Raymond Lépine se joignait à moi pour former la délégation québécoise.

Les discussions se firent autour des sujets suivants:

- le besoin d'un ombudsman fédéral
- le code de la justice administrative
- l'état de la preuve dans les enquêtes civiles de l'ombudsman
- après 1984: la protection de l'intimité dans une société « informative »
- la Charte canadienne des droits: la justice civile et l'ombudsman
- les tribunaux quasi-judiciaires et l'ombudsman
- les plaintes contre la police: une expérience ontarienne du Toronto métropolitain
- l'ombudsman comme un officier de la législature: comment les ombudsmen et les législateurs se perçoivent-ils?

3.4. La contestation de la juridiction de l'ombudsman par une agence gouvernementale de la Colombie canadienne

Le 7 décembre 1982, j'obtenais l'autorisation d'intervenir auprès de la Cour suprême du Canada pour appuyer les positions de principe de l'intimé, Karl A. Friedmann, ombudsman de la Colombie canadienne, en ce qui a trait notamment à la fonction et au domaine d'activités de l'ombudsman et, aussi, à la portée qui doit être conférée à une loi instituant un ombudsman.

Comme intervenant, je m'inscrivais particulièrement en faveur de la position que Karl A Friedmann développe dans la première partie de son argumentation, à l'effet que les plaintes de **King Neptune Seafoods Ltd.** avaient trait à une affaire administrative ou « matter of administration », selon l'expression de l'article 10 (1) de l'**Ombudsman Act,** (1979) R.S.B.C., c. 306, cité par les appelants.

L'expression « affaire administrative » ou « matter of administration », est celle qui sert généralement à définir, tant au Canada que dans la plupart des pays

du Commonwealth, la juridiction d'enquête de l'ombudsman.

Au Québec, la Loi sur le Protecteur du citoyen (L.R.Q., 1977, c. P-32) traite de « l'exercice d'une fonction administrative », à l'article 13. Quant au Royaume-Uni, les paramètres de la juridiction du Commissaire parlementaire sont constitués par « l'exercice d'une fonction administrative » et la « maladministration » suivant l'article 5.1 du **Parliamentary Commissioner Act** 1967, c. 13.

Ces observations sur les dispositions de diverses lois conférant aux ombudsmen leur juridiction d'enquête veulent démontrer que, partout, l'ombudsman est celui qui protège le citoyen dans ses rapports avec l'Administration. Pour définir dans le domaine public les termes « Administration » ou « fonction administrative » ou « affaire administrative », il devient clair que les lois veulent signifier l'appareil exécutif ou administratif de l'État et, le cas échéant, de ses offices ou agences.

Dans la perspective globale de l'institution de l'ombudsman et de l'analyse de sa compétence d'enquête à l'endroit du pouvoir public exécutif ou administratif, il apparaît que le terme « affaire administrative » ne comporte aucune ambiguïté et englobe toute l'action gouvernementale, en l'occurrence, celle de l'office appelant. En conséquence, je me joignais à Karl A. Friedmann, ombudsman de la Colombie canadienne, pour souligner qu'une loi instituant un ombudsman est manifestement une loi remédiatrice qui doit faire l'objet d'une interprétation large, libérale et la plus propre à assurer la réalisation de ses buts.

3.5 Le Protecteur de l'élève

Dans le cadre de la restructuration scolaire au primaire et au secondaire, le ministre de l'Éducation a consulté le Protecteur du citoyen quant à l'opportunité d'une fonction « protecteur de l'élève ».

De mon point de vue, l'élève se trouve, face à l'administration scolaire, exactement dans la même situation que le citoyen face à l'administration publique. L'un et l'autre ont à affronter des serviteurs publics qui, par la force des choses, détiennent des pouvoirs considérables qui peuvent devenir, à l'occasion, despotiques ou à tout le moins arbitraires. Si, pour éviter de tels abus ou du moins pour apporter les correctifs qui s'imposent quand ils ont lieu, le législateur a jugé nécessaire d'instituer une fonction de Protecteur du citoyen face à l'administration publique, rien de plus naturel que d'étendre cette protection à cette catégorie particulière de citoyens, qu'on appelle les élèves, et qui se trouvent la plupart du temps sans défense devant les détenteurs du pouvoir dans le domaine scolaire.

La Loi sur le Protecteur du citoyen, votée en 1968, restreint la protection qu'elle accorde aux seuls rapports que le citoyen entretient avec l'administration gouvernementale au sens strict, i.e. ministères et organismes dont les membres sont nommés et rémunérés selon la Loi de la Fonction publique. Pourtant aucune logique ne permet de conclure que, dans les autres secteurs où le citoyen se trouve aux prises avec le même genre de problèmes, il ne puisse pas bénéficier de la même protection.

Au contraire, dans tout système où le citoyen se trouve face à une administration à la fois extrêmement complexe et toute puissante, il apparaît souhaitable que, parallèle aux recours administratifs ordinaires, soit ouverte une voie indépendante et informelle donc plus expéditive et moins rigide. Le ministre de l'Éducation en a pris conscience qui, dans son livre blanc, a cherché à assurer cette protection à l'élève.

J'aimerais proposer de faire un pas de plus et d'étendre à tous les acteurs du système scolaire la protection que, dans une réforme axée sur l'élève, on a tout naturellement songé à n'accorder qu'à celui-ci. Il y aurait avantage à étendre la juridiction du Protecteur du citoyen à toute personne ou groupe de personnes qui se croiraient lésés par une décision de l'administration scolaire[1]. On voit mal pourquoi seul l'élève aurait, dans le système scolaire, droit à une protection spéciale.

Si on assurait la protection à l'élève seulement, il faudrait quand on voudra étendre la juridiction du Protecteur du citoyen à d'autres catégories de personnes (par opposition à d'autres domaines d'activités) parler d'un Protecteur des malades, puis d'un Protecteur des sportifs, des veuves, etc. alors que toutes ces personnes sont, comme l'élève, des citoyens et, à ce titre, se retrouvent déjà sous la tutelle du Protecteur. C'est dans leurs relations avec un secteur d'activités donné qu'ils échappent à la juridiction du Protecteur. C'est donc le secteur d'activités (scolaire, hospitalier, municipal, etc.) qu'il faut assujettir à la compétence du Protecteur du citoyen et non les catégories de personnes. En élargissant à l'ensemble du système scolaire la juridiction du Protecteur du citoyen plutôt que de s'en tenir à la protection de l'élève, on assure la cohérence entre les diverses institutions et on réduit au minimum les modifications à apporter à la Loi sur le Protecteur du citoyen. Enfin, on paverait ainsi la voie à la régionalisation des services du Protecteur du citoyen, ce qui apparaît déjà comme souhaitable.

Cette perspective d'extensionner ma juridiction à toutes les catégories de personnes du monde scolaire est apparue intéressante au ministre de l'Éducation. Elle aurait toutefois modifié sensiblement la perspective que le ministère avait retenue pour le projet de

1. Il est à prévoir que peu de plaintes proviendront des professeurs puisque, d'une part, ceux-ci sont protégés par leurs syndicats et que, d'autre part, le Protecteur du citoyen n'a pas juridiction sur les matières relevant des relations de travail.

loi sur l'enseignement primaire et secondaire public: une charte des droits de l'élève à une éducation de qualité.

3.6 Une charte de communications

Le nombre de gens qui n'ont aucune idée de ce qu'est le Protecteur du citoyen demeure encore apparemment considérable. Tous les Protecteurs du citoyen en ont fait l'expérience et s'en sont inquiétés.

Deux nouveaux éléments ont animé ma réflexion à ce sujet: la création d'une Direction des communications et les recommandations de la Société Cosette Communication-Marketing. De la Direction des communications, j'en ai fait mention aux ressources humaines de mon bureau. Quant aux éléments de solution qu'a présentés la Maison Cossette, ils se résument à ceci: « Nous recommandons que la communication du Protecteur du citoyen soit principalement concrétisée par un effort de relations publiques dans lequel la publicité ne jouerait qu'un rôle de soutien ».

Je suis convaincu que l'institution doit avoir une présence plus appréciable sur la place publique et qu'elle a l'obligation d'informer les citoyens de son rôle et de ses pouvoirs d'action. Je prévois amorcer à l'automne 1984 une campagne d'information qui devrait aider à diffuser auprès du public les services que nous sommes en mesure de rendre.

3.7 Une réflexion collective des membres du Bureau

Depuis plusieurs années, il n'y avait pas eu d'assemblée générale des membres de l'institution. En poste depuis mai 1982, je conviai donc les membres de mon bureau à une mise en commun sur la mission actuelle du Protecteur et sur ses possibilités d'action. Le plus grand bienfait de cette assemblée fut sans doute une réunification des forces vives de l'institution et une expression réconfortante de solidarité. Il en résulta également quelques mises au point.

Ainsi, on se rappela que le Protecteur du citoyen est un service aux citoyens et non à l'administration gouvernementale et que, pour un meilleur service aux citoyens, il lui fallait, plus encore que par le passé, aller au-delà de la plainte particulière et tenter de réformer ou d'améliorer le système public. On s'est dit également que le rapport annuel est une mauvaise réponse à un refus d'une recommandation du Protecteur: il fallait une communication moins tardive, plus pertinente et appropriée aux besoins de la cause. Enfin, on s'est exprimé pour une présence plus grande du Protecteur sur la place publique. Des relations régulières et soutenues avec les membres de la Fonction publique seraient même un atout pour lui, a fortiori des relations publiques structurées deviennent nécessaires pour que les citoyens connaissent le service de l'ombudsman.

Une assemblée générale ne se termine pas sans soulever quelques questions. Hormis certaines questions de régie interne, les membres du Bureau ont souhaité se revoir pour mieux saisir et partager la notion d'équité et son application, et pour apprécier et évaluer l'exercice actuel de l'initiative du Protecteur du citoyen.

3.8 La participation du Protecteur du citoyen à certains événements

Au début de mon mandat, j'ai participé à quelques émissions d'affaires publiques et à certaines chroniques sur la Fonction publique. Je fus également l'invité de plusieurs associations dont les membres voulaient partager ma conviction quant à l'importance d'un ombudsman dans un système démocratique comme le nôtre. Je me suis joint aussi à d'autres personnes-ressources à l'occasion de colloques nationaux et internationaux, pour témoigner de l'expérience québécoise du Protecteur du citoyen. Il convient de signaler ici quelques événements où ma participation fut plus exigeante:

- La deuxième Conférence canadienne des ombudsmen des Collèges et des Universités

  L'université de Concordia fut l'hôte de l'Association canadienne des ombudsmen des Collèges et Universités, du 12 au 15 juin 1983. Elle invita l'ombudsman du Québec à participer à cette Conférence et à s'adresser aux membres à l'occasion d'un lunch. C'était la première fois que le Protecteur du citoyen avait ainsi l'occasion de rencontrer ces ombudsmen.

- Une journée d'information à la Polyvalente Ste-Thérèse de la Commission scolaire régionale Blainville-Deux-Montagnes

  Le 28 juin, la Polyvalente Ste-Thérèse organisait une journée d'information sur les droits et responsabilités des jeunes. Cette journée avait pour but principal d'informer les professeurs sur les différents organismes oeuvrant auprès des jeunes. On y faisait la promotion d'un « Guide d'interprétation de la Charte des droits et libertés de la personne au Québec », préparé à l'intention des jeunes en milieu scolaire: jeunes, égaux en droits et responsables. Ce guide était distribué par la Commission des droits de la personne.

  Le Protecteur du citoyen n'a pas un rôle spécifique envers le jeune en tant que jeune. Dans ses interventions, il lui arrive cependant de l'assister particulièrement: droit à l'aide sociale de tout « enfant à charge », droit d'être protégé du jeune en difficulté (juridiction sur le Comité de la protection de la jeunesse), droit du jeune à poursuivre ses études (aide financière aux étudiants).

  À cette occasion, quelques professeurs ont cherché un appui éventuel aurpès du Protecteur, pour analyser certaines situations déplorables ne retenant l'attention d'aucune instance administrative.

On a même cité des cas où des professeurs ont été victimes d'agression physique de la part d'élèves. On a voulu également enrôler le Protecteur dans une protection éventuelle contre les nombres excédant les quotas établis pour le nombre d'élèves par classe. Bien sûr, la compétence du Protecteur du citoyen dans le domaine de l'éducation a dû être rappelée à cet auditoire, mais le Protecteur a évoqué ici le projet d'un « Protecteur de l'élève ».

- Le Cinquième Colloque québécois sur la justice administrative

Le 19 novembre 1982, le Laboratoire de recherche sur la justice administrative de l'Université Laval organisait un Cinquième Colloque sur l'utilité des droits de révision et d'appel et de l'impact de ces recours. Le Protecteur du citoyen fut invité à y participer à titre de conférencier à la séance d'ouverture.

Les révisions et les appels ne sont pas un luxe, mais une nécessité, une nécessité de la démocratie et de la justice face à l'État. La prolifération des droits de révision et d'appel se justifie-t-elle eu égard à la protection offerte par le Protecteur du citoyen et par la Cour supérieure? Oui, il s'agit là d'institutions de natures distinctes: supprimer les révisions et appels pour s'en remettre au Protecteur du citoyen serait transporter les problèmes d'un endroit à l'autre. D'ailleurs, certaines situations exigent des décisions fermes et exécutoires et le recours aux instances judiciaires et quasi-judiciaires s'impose pour assurer la stabilité du droit. En somme, pour que le citoyen obtienne justice dans le sens le plus noble du terme, plusieurs institutions sont requises.

- Un colloque sur « La productivité dans le secteur public »

Les 19 et 20 octobre 1983, l'Institut national de productivité, en collaboration avec l'École nationale d'administration publique, organisait un colloque sur la productivité dans le secteur public. Le Protecteur du citoyen a été invité à exprimer les doléances et les attentes des citoyens face à l'Administration publique.

Le sentiment général des personnes qui s'adressent au Protecteur rejoint ce qu'écrivait un ministre du gouvernement actuel: « Le citoyen a la conviction que toutes les erreurs sont permises à l'État et qu'aucune défaillance n'est tolérée de sa part. Non seulement sur le plan des droits, mais peut-être encore plus sur le plan de la gestion... Il a la conviction que si ses propres affaires avaient été aussi mal gérées que celles de l'État, il serait en faillite ou en prison. »

Il est bien évident qu'un nombre important de fonctionnaires sont tout à fait dévoués à leur tâche de serviteurs publics et font preuve d'autant de dynamisme et d'esprit d'invention que les employés du secteur privé. On serait mal venu de mettre tout le monde dans le même sac et de porter un jugement global et sans nuances applicable à tous les fonctionnaires à partir des lacunes que l'on peut constater chez certains d'entre eux, lacunes qui malheureusement contribuent à accréditer, dans l'opinion populaire, le sentiment pour ne pas dire la certitude que la Fonction publique est inefficace et improductive. Car ce sentiment existe, on ne saurait le nier; il existe, il est fondé en partie dans la réalité et il est partagé par l'ensemble de la population.

- Un Colloque sur la fonction de surveillance du respect des droits des jeunes en difficulté

Le Comité de la protection de la jeunesse a invité le Protecteur du citoyen à participer, le 8 décembre 1983, à un colloque sur la surveillance du respect des jeunes en difficulté. En vertu de la loi, le Comité assume un rôle de surveillance des droits des enfants. Ce rôle est complexe et comporte un certain nombre de difficultés. Une réflexion poursuivie avec les intervenants des réseaux social et judiciaire lui est apparue pertinente. C'est pourquoi il a fait appel à des organismes exerçant des mandats similaires dans d'autres secteurs. Au Protecteur du citoyen, le Comité a demandé de faire part de l'expérience québécoise de la fonction d'Ombudsman dans une société moderne.

Il faut également mentionner l'accueil que le Protecteur du citoyen a réservé aux délégations étrangères qui l'ont visité (délégations française, belge, algérienne, japonaise, anglaise) et la réponse qu'il a apportée aux études et recherches auxquelles il a été invité à contribuer: étude comparative sur l'ombudsman, enquête sur les tribunaux administratifs, recherche sur les programmes et les politiques d'éducation du public en matière juridique, étude sur l'accessibilité aux services légaux.

Partie II Les enquêtes du Protecteur du citoyen

1. Dans les ministères

1.1 Le ministère de la Justice
Les établissements de détention

1.1.1 Les détenus: une préoccupation constante

Le Protecteur du citoyen s'est toujours préoccupé de façon particulière des personnes mises à l'écart de la société et contraintes de vivre dans les conditions très spéciales des établissements de détention.

La première recommandation formelle du premier Protecteur du citoyen en 1969 portait précisément sur les conditions de détention dans les institutions pénales de la Province. En 1971, Me Marceau institua une enquête sommaire dans l'ensemble des prisons de la Province avec l'intention de vérifier la façon dont les détenus étaient traités par l'administration des pénitenciers. On peut lire le résultat de cette enquête dans le rapport annuel de 1972[1]. La révélation majeure de l'enquête fut l'absence d'une réglementation précise et uniforme. Me Marceau exprima cette déficience en ces termes:

> « La responsabilité de discuter plus positivement des conditions idéales qui devraient prévaloir dans nos institutions pénales n'est pas la mienne. Tout ce que je souhaite, eu égard à mes préoccupations immédiates, c'est d'une part que soient complétés, précisés, uniformisés les principaux règlements relatifs à l'hygiène fondamentale, aux loisirs, au travail, à l'information, aux contacts avec l'extérieur, et que les détenus en soient adéquatement informés, et, d'autre part, que soit parallèlement adopté un régime disciplinaire qui prévoit une meilleure procédure d'application en même temps qu'une gradation plus explicite des sanctions[2].

Me Patenaude, qui succéda à Me Marceau, continua la tradition et ne ménagea pas ses efforts pour s'assurer que les droits des personnes incarcérées soient respectés. On pourra se référer à chacun des rapports annuels pour y retrouver, à chaque année, l'analyse de l'un ou l'autre problème dont ses enquêtes ont pu révéler l'existence. Quand après de multiples demandes depuis l'enquête de 1971, on se décida enfin en 1979 à édicter des règlements en vue d'encadrer l'exercice des pouvoirs reconnus aux autorités des centres de détention, Me Patenaude fut mise à contribution. Bien que consciente du risque qu'elle courait en s'impliquant dans l'élaboration d'un texte qu'elle pourrait être appelée à critiquer, elle accepta de participer activement à l'élaboration et à la rédaction du règlement qui prévaut toujours aujourd'hui. À compter de ce moment, Me Patenaude insista pour que cette réglementation soit diffusée chez les détenus pour qu'ils soient bien au fait des droits qui leur sont reconnus. En collaborant à la confection du règlement et en s'assurant de sa diffusion, Me Patenaude s'inscrivait dans le sillon ouvert par Me Marceau et faisait écho au souhait qu'il avait formulé à la fin de son enquête.

Des règlements, c'est excellent, mais à condition qu'ils soient observés. Partageant la même sollicitude que mes prédécesseurs à l'égard des détenus, je compte poursuivre l'oeuvre qu'ils ont si bien commencée en entreprenant une nouvelle enquête dans les prisons dont l'objet sera essentiellement de vérifier comment les règlements sont concrètement appliqués.

1.1.2. Une enquête dans les établissements de détention

Les raisons de l'enquête

On s'étonne dans certains milieux de l'importance que nous attachons aux prisonniers. N'y aurait-il pas lieu de diriger nos énergies vers d'autres secteurs de la population?

Outre que de nous préoccuper des détenus ne signifie aucunement que nous négligeons le reste de notre clientèle, il faut bien réaliser que les pensionnaires des prisons ne disposent pas des mêmes possibilités de communication que ceux qui vivent en liberté. Le législateur lui-même en a convenu, car il a jugé nécessaire de faire aux gardiens de prison une obligation légale de transmettre au Protecteur du citoyen, sans prendre connaissance de son contenu, tout écrit qui lui est adressé, qui pourrait leur être remis[3].

En réalité, les détenus sont limités dans leur choix: ou bien ils communiquent avec nous par téléphone ou bien ils le font par écrit. Or les détenus hésitent à utiliser le téléhone, car ils craignent que leurs conversations ne soient enregistrées. On nous informe que cette pratique a été abandonnée[4]. Mais comme, d'une part, elle a été pendant longtemps tolérée ou même encouragée et que, d'autre part, il est difficile pour

1. Rapport annuel 1972, pp. 18 à 24.
2. Rapport annuel 1972, p. 24.
3. L.R.Q., chap. P-32, art. 21.
4. On comprend mal cependant si tel est le cas pourquoi la disposition 5 d) du Règlement, qui permet à l'administrateur d'interrompre une conversation téléphonique, n'a pas été abrogée. Car comment y donner suite si l'écoute n'est pas permise.

un détenu de faire confiance à ceux-là mêmes qui sont chargés de les surveiller, ils hésitent à communiquer avec nous par téléphone. Il leur reste l'écrit.

Mais l'écrit comporte des inconvénients: d'abord, bien que la confidentialité du contenu soit sauvegardée, il n'est pas possible de cacher le fait qu'on a recours au Protecteur du citoyen. Par ailleurs, il n'est pas toujours facile d'exprimer clairement sa pensée par écrit; certains sont illettrés, d'autres sont complètement inhibés devant une feuille de papier blanc, enfin pour la plupart écrire représente une opération tellement pénible qu'on préfère laisser tomber une plainte qu'on aimerait pourtant soumettre au Protecteur du citoyen.

Dans ces conditions, il me paraît indiqué de nous rendre sur les lieux puisqu'on ne peut pas venir à nous, et de vérifier la façon dont les politiques gouvernementales et les règlements sont observés.

Le calendrier de l'enquête

Une enquête du genre de celle que je compte mener taxe lourdement les ressources tant humaines que financières d'un bureau comme le mien. Aussi, il n'est pas possible de commencer la préparation de l'enquête avant la mi-avril. Nous serons prêts à cueillir les données au début de juin. Nous nous rendrons donc dans les établissements de détention au cours des mois de juin et de juillet; nous comptons procéder à l'analyse des données en août et préparer le rapport final au cours de l'automne pour le remettre à l'Assemblée nationale, début novembre.

1.1.3. Les plaintes provenant des détenus

Leur nombre

Alors qu'en 1981 nous recevions 75 plaintes, en 1982 ce chiffre était porté à 94 et en 1983 à 140. Cela représente depuis 1981 une augmentation de 53%. On constate cependant que la proportion des plaintes fondées par rapport à celles qui ne le sont pas est demeurée à peu près constante. Nos enquêtes ont en effet révélé qu'elle se situe entre 10% et 15%.

On peut se demander la raison de l'accroissement des plaintes auprès du Protecteur du citoyen. Faut-il y voir le signe d'un malaise particulier? Est-on devenu plus sévère? À tort ou à raison? S'agit-il simplement d'un phénomène sans explication précise? Les détenus seraient-ils plus conscients de leurs droits? Connaissent-ils davantage l'existence du recours auprès du Protecteur du citoyen? Autant de questions auxquelles les enquêtes individuelles que nous avons menées jusqu'ici ne nous permettent pas de répondre. J'ose croire que l'enquête plus générale que nous amorcerons bientôt fournira la réponse à ces interrogations.

Leur nature

Les plaintes reçues en 1982-1983 portent sur une variété de sujets. Les plus fréquents ont trait aux soins médicaux et dentaires, aux transferts d'un pénitencier à un autre ou encore d'un secteur à un autre dans le même pénitencier, aux absences temporaires, au classement de détenus, aux visites de l'extérieur et aux appels téléphoniques.

Un détenu se voit refuser la visite de son conjoint qui avait servi d'intermédiaire pour faciliter l'entrée de drogues à la prison[1]. Dans le but de décourager toute autre tentative du même genre, la direction de la prison a fait connaître aux autres détenus la sanction qu'elle avait imposée.

Le détenu ainsi privé de la visite de son conjoint porta plainte et j'ai dû intervenir pour que cette interdiction soit levée puisque l'article 27 du règlement stipule que le détenu a droit de recevoir son conjoint qui désire le visiter « à moins d'une ordonnance du tribunal à l'effet contraire »[2]. C'est dire que ce droit ne peut pas faire l'objet d'une sanction disciplinaire; une ordonnance du tribunal est ici requise. On s'est rendu à ma recommandation et l'interdiction de visite fut annulée.

1.2 Le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu

1.2.1. La Direction de l'aide sociale

Les assistés sociaux représentent, on ne s'en surprendra pas, un pourcentage important de la clientèle du Protecteur du citoyen. Trois de mes assistants se partagent la tâche d'effectuer les quelque 600 enquêtes auxquelles donnent lieu les requêtes qui me sont présentées chaque année. Défavorisés à plusieurs titres, les bénéficiaires d'aide sociale se trouvent, au surplus, la plupart du temps tout à fait démunis devant l'Administration quand ils se voient refuser ce qu'ils estiment être leur droit ou que, selon eux, on n'accorde pas à leur demande toute l'attention qu'ils souhaiteraient.

Certes, ici peut-être plus que n'importe où ailleurs, faut-il tenir compte de l'énorme quantité de dossiers que les fonctionnaires ont à traiter; mais il faut également se souvenir que nous avons affaire à des personnes qui sont dans le besoin et auxquelles l'aide que l'État a décidé de leur accorder constitue généralement le seul revenu. Le ministère se doit donc d'accueillir avec sympathie leur requête et d'y donner suite, s'il y a lieu, avec la plus grande promptitude.

Les enquêtes menées au cours des années 1982-1983 m'ont permis de déceler un certain nombre de déficiences dans l'administration de l'aide sociale; je voudrais ici rendre compte des plus importantes.

---

1. Dossier 83-51007.
2. Règlement sur les établissements de détention, art. 27.

1.2.1.1. Un article de loi qui confère un droit exorbitant à l'État

L'article 25 de la Loi sur l'aide sociale permet au ministère du Revenu de retenir sur les argents qu'il doit à un contribuable toute somme dont celui-ci pourrait être débiteur à la suite de prestations d'aide sociale[1]. Au cours des années 1982-1983, plus de quarante requêtes m'ont été adressées où on a prétendu que le ministère du Revenu avait erronément opéré les compensations. Quinze de ces requêtes se sont avérées fondées en raison d'erreurs ou de déficiences imputables à l'administration. En voici quelques exemples[2].

Un bureau de révision annule le remboursement exigé par le ministère. Il constate, en effet, que le trop-payé était dû à une erreur administrative non imputable au bénéficiaire. Cependant, au moment de la décision en révision, le retour d'impôt pour l'année 1981 avait déjà été saisi et en raison d'un manque de communication, on n'a pu éviter la retenue du retour d'impôt de l'année 1982. Notre intervention permit de débloquer le dossier. Deux chèques, l'un de 930,87 $ et l'autre de 980,73 $ furent émis au nom du bénéficiaire[3].

Un contribuable se voit retenir par le ministère du Revenu une somme d'environ 2 000 $ qui lui aurait été versée en trop par le ministère de la Main-d'oeuvre. L'enquête révèle que ce contribuable n'a jamais reçu quoi que ce soit au titre de l'aide sociale. Sa seule faute fut de porter le même nom et le même numéro d'assurance sociale qu'un bénéficiaire d'aide sociale. Il dût attendre plusieurs mois avant que, suite à notre intervention, on lui remboursât ce qu'on lui avait retenu sans raison[4].

Un citoyen conclut avec le ministère de la Main-d'oeuvre une entente de remboursement. Bien qu'il s'acquittait régulièrement de ses paiements selon les dispositions de l'entente, il vit son remboursement d'impôt retenu. Encore ici c'est un défaut de communication entre les deux ministères qui est responsable de cette situation[5].

D'autres exemples pourraient être apportés. Ceux-là suffisent pour illustrer le préjudice dont certains citoyens peuvent être victimes suite à l'exercice par l'État de ce pouvoir exceptionnel qui lui permet de se faire justice à lui-même.

Je veux bien qu'on invoque la quantité énorme de dossiers que l'on doit traiter pour excuser les erreurs, relativement peu nombreuses qui peuvent être relevées. Cela étant dit, deux considérations s'imposent qui invitent à la plus grande prudence avant d'opérer les compensations auxquelles la loi donne droit.

D'abord, il s'agit par hypothèse de personnes dont la situation financière les a contraintes de recourir à l'aide sociale; on peut certainement en déduire qu'elles ne se trouvent pas parmi les plus fortunées de nos concitoyens.

Puis, il faut bien se rendre compte que nous nous trouvons ici en présence d'un pouvoir énorme, exorbitant du droit commun et qui tend à accentuer l'inégalité qui marque, en faveur de l'État, les rapports qu'il entretient avec le citoyen. Ce dernier ne dispose pas de pareil pouvoir. Il serait, en effet, malvenu celui qui se refuserait de payer une amende sous prétexte que le ministre du Revenu lui devrait une somme équivalente.

Il ne m'appartient pas de juger du bien ou du malfondé de la loi qui, au nom du bien commun, reconnaît à l'État le droit de se faire justice, mais je me dois de rappeler qu'un pouvoir aussi considérable doit être utilisé avec mesure et discrétion. Il n'est certes pas exagéré d'exiger que toutes les mesures soient prises pour s'assurer que les sommes qu'on entend retenir constituent de véritables créances.

1.2.1.2. Un article de loi constamment violé

L'article 28 de la Loi sur l'aide sociale prévoit: « ...sur réception de la demande de révision, le ministère (ou la personne désignée à cette fin) doit rendre sa décision dans les trente jours de la réception de la demande de révision »[6].

Au cours des années 1982-1983, j'ai reçu huit plaintes[7] portant spécifiquement sur des retards à rendre des décisions en révision. Les huit plaintes se sont avérées fondées.

Par ailleurs, j'ai pu me rendre compte, traitant de plaintes portant sur d'autres objets que, dans plusieurs

---

1. L.R.Q., chap. A-16, art. 25:

   « ...

   Une personne qui a reçu ou qui reçoit de l'aide est tenue d'en rembourser le montant ou la valeur suivant les modalités et délais et en payant les intérêts prévus par règlement...

   La valeur de cette aide peut, en tout temps, être recouvrée à titre de dette due au trésor public; elle peut aussi être déduite de tout versement à venir, conformément aux règlements, ou d'un remboursement dû par le ministre du Revenu... ».

2. Je ne retiens pas ici les plaintes qui ont donné lieu à des corrections pour le motif que le ministère s'est trouvé incapable de prouver sa créance. Il semble que suite à une opération d'épuration de dossiers on se soit départie des pièces justificatives. Devant une contestation, le ministère s'empressait alors d'annuler sa réclamation.
3. Dossier 83-51845.
4. Dossier 83-51481.
5. Dossier 82-51923.
6. L.R.Q., chap. A-16, art. 28.
7. Dossiers 82-53995; 82-53464; 82-14007; 82-13215; 82-53966; 82-54823; 83-50272; 83-50327

cas, l'article 28 précité n'était pas observé, J'ai donc décidé de procéder à une enquête plus générale: j'ai examiné les registres de révision de six régions administratives. Force m'a été de constater que les délais de l'article 28 étaient rarement respectés. Qu'on en juge par les statistiques suivantes:

Délais dans le cas des décisions déjà rendues au moment de l'enquête:

- en dedans de 30 jours: 185
- entre 31 et 40 jours: 109
- entre 41 et 50 jours: 132
- entre 51 et 100 jours: 120
- entre 101 et 200 jours: 25
- entre 201 et 300 jours: 8
- au-delà de 300 jours: 2

Délais déjà écoulés dans le cas des décisions à rendre au moment de l'enquête:

- en dedans de 30 jours: 16
- entre 31 et 40 jours: 35
- entre 41 et 50 jours: 43
- entre 51 et 100 jours: 104
- entre 101 et 200 jours: 33
- entre 201 et 300 jours: 4
- au-delà de 300 jours: 1

Semblables délais sont tout à fait inadmissibles et se traduisent par de véritables injustices. Peut-être pourrait-on se montrer plus indulgent si les personnes affectées par ces longs retards jouissaient de situations financières confortables. Mais tel n'est évidemment pas le cas quand il s'agit de citoyens qui, faute de ressources suffisantes, doivent recourir à l'aide de l'État.

Ainsi une mère de famille avec deux enfants, dépourvue de tout revenu, se voit refuser l'aide sociale parce qu'elle n'aurait pas fourni les renseignements et documents démontrant l'utilisation qu'elle avait faite d'un héritage de 27 590 $, reçu en novembre 1980. Elle s'adresse à nos bureaux le premier février 1983 pour se plaindre du rejet de sa demande d'aide sociale. Nous l'invitons à se prévaloir de son droit de révision, ce qu'elle fit dès le 7 février. Ce n'est que le 13 avril que la décision, accueillant la demande, fut rendue. Le délai maximum de trente jours, fixé par la loi, s'est donc étiré jusqu'au soixante-cinquième jour, dans le cas d'une mère de famille, sans revenu, avec deux enfants à charge et qui avait droit à l'aide sociale puisqu'elle lui fut accordée rétroactivement au premier janvier par le bureau de révision.

Ne serait-ce que pour éviter d'aussi pénibles situations, il est urgent que des mesures soient prises pour réduire ces délais et les ramener à tout le moins à l'intérieur des trente jours prévus par la loi.

Mais il y a plus. Tant pour venir en aide aux personnes dans le besoin que pour hâter les décisions en révision le législateur a prévu que, dans le cas où l'aide a été « réduite de plus de moitié, suspendue ou discontinuée », le bureau local est tenu de la rétablir si dans les dix jours ouvrables le Bureau de révision n'a pas rendu sa décision[1].

Mes dossiers me permettent d'affirmer que cet article n'est pas toujours respecté. Dans un cas, par exemple, la demande en révision d'une décision réduisant de plus de la moitié l'aide sociale, fut présentée le 21 octobre 1982. Le 6 janvier 1983 au moment de notre intervention dans le dossier, l'aide sociale n'était toujours pas rétabli[2]. Dans un autre cas, la demande en révision remontait au 2 juin 1982 et la décision favorable au bénéficiaire ne fut rendue que le 20 octobre 1982. Le 12 novembre 1982, au moment de notre intervention, le chèque qui devait être au montant de 3 065 $ n'était toujours pas émis[3].

Devant ces faits, je suis intervenu auprès du ministère qui, il faut le dire, a accueilli avec bienveillance mes représentations. Je suis déjà en mesure de noter une nette amélioration dans la plupart des bureaux régionaux. Un effort reste cependant à accomplir à certains endroits.

1.2.1.3. Un article de loi inutile pour les chômeurs

L'article 13 de la Loi sur l'aide sociale cherche à venir au secours des personnes qui, dans l'attente de la réalisation d'un droit, se trouvent sans revenu. Il édicte, en effet:

> « Une personne peut bénéficier de l'aide sociale en attendant le versement d'une somme qui doit lui provenir de la réalisation d'un droit, y compris l'exécution d'un jugement, ou la liquidation d'une affaire, si elle est autrement admissible à l'aide sociale »[4].

Les situations qui se présentent le plus souvent sont celles du conjoint dans l'attente d'un jugement lui accordant une pension alimentaire, ou encore du travailleur accidenté ou de la victime d'un accident d'automobile qui attendent la fixation des prestations auxquelles ils croient avoir droit.

Dans tous les cas, l'aide conditionnelle est en principe accordée sans problème, pourvu qu'on puisse établir y avoir droit. Quand il s'agit cependant d'un travailleur congédié ou mis à pied qui a déposé une demande de prestations d'assurance-chômage, le ministère de la Main-d'oeuvre se refuse systématiquement à lui offrir l'aide conditionnelle avant que ne soit écoulé un long délai de cinq semaines dans le traitement de la demande de prestations d'assurance-chômage. Il faut attendre que ce délai de cinq semaines soit expiré pour que, si la Commission de l'Emploi et de l'Immigra-

---

1. L.R.Q., chap. A-16 r. 1, art. 63 et 65.
2. Dossier 82-54823.
3. Dossiers 82-13215; 82-53995.
4. L.R.Q., chap. A-16, art.13.

tion n'a toujours pas émis le premier chèque de prestations d'assurance-chômage, l'aide conditionnelle soit consentie au travailleur en chômage. Ce n'est qu'alors, en effet, que, selon l'entente conclue avec le ministère, la Commission accepte de lui verser directement les sommes qu'il a avancées au titre de l'aide conditionnelle. En d'autres termes, le travailleur en chômage se voit refuser l'aide conditionnelle que l'article 13 lui permettrait de recevoir pendant les cinq semaines qui suivent sa demande de prestations d'assurance-chômage.

L'article 13 donne donc ouverture à une mesure de secours qui est refusée systématiquement au chômeur. Le ministère fait valoir la très grande difficulté qu'il rencontrait à se faire rembourser par les chômeurs l'aide conditionnelle qu'il leur consentait et n'accepte donc de l'accorder qu'à compter du moment où la Commission de l'Emploi et de l'Immigration consent à rembourser elle-même le ministère québécois.

Il est vrai que l'article 13 ne confère pas un droit strict à l'aide conditionnelle et que la discrétion du ministère doit s'exercer. Mais il ne me semble pas être selon l'esprit de la loi qu'on se refuse systématiquement à faire bénéficier de ce privilège une catégorie de citoyens. C'est au législateur, non aux administrateurs, à décider de pareille exclusion.

Nous avons reçu plus de cent plaintes à ce sujet. Dans un certain nombre de ces plaintes, le problème est devenu plus grave par le fait que le bureau d'aide sociale recevait des informations erronées de la Commission de l'Emploi et de l'Immigration du Canada. Dans un dossier en particulier[1], ce n'est qu'après avoir complété un quatrième formulaire que le bureau local d'aide sociale pût obtenir les informations exactes de la Commission. Le plaignant qui, d'après loi, aurait eu droit à l'aide sociale le 14 juillet et, d'après la pratique de l'aide sociale, cinq semaines plus tard, n'a commencé à la toucher que le 20 septembre à cause précisément des informations erronées provenant de la Commission. C'est dans ces cas qu'on se met à rêver d'un ombudsman au niveau fédéral.

1.2.1.4. Une directive qui va à l'encontre de la loi

Un étudiant fréquente à temps complet une institution d'enseignement. Il présente une demande d'aide au bureau local de l'aide sociale. Sa demande est refusée sans plus. Il fait alors appel à nos services[2].

Mon enquête a révélé que le dossier avait été rejeté à sa face même pour la simple raison qu'il s'agissait d'un étudiant.

Certes l'article 7 de la Loi sur l'aide sociale décrète qu'un étudiant à temps complet au niveau collégial ou universitaire ne peut pas bénéficier de l'aide sociale, mais il prévoit deux exceptions, soit le cas où l'étudiant « se trouve dans une situation qui constitue un danger pour la santé ou risque de le conduire au dénuement total« [3].

L'enquête a permis en outre de constater que l'agent d'aide sociale avait, sans même l'étudier, rejeté la demande d'aide parce qu'il a voulu se conformer à une directive, qui avait cours dans certaines régions, en vertu de laquelle toutes les demandes d'étudiants devaient systématiquement être refusées en première instance, quitte à inviter le requérant insatisfait à se prévaloir du droit de révision. Pourtant l'article 20 de la loi est explicite:

> « Le ministre doit, dans le plus bref délai possible, procéder à l'étude du cas de chaque requérant, afin de statuer sur son admissibilité à l'aide sociale et d'en déterminer la forme la mieux appropriée »[4].

En refusant systématiquement toutes les demandes d'étudiants, le ministre, agissant par l'agent d'aide sociale, ne respecte pas les prescriptions de la loi. Outre qu'il prive ainsi l'étudiant de son droit de voir sa demande examinée en première instance, il lui impose de longs délais additionnels, car l'on sait l'encombrement des causes dans les divers bureaux de révision.

En décembre 1982, je soulevais le problème auprès de la Direction générale qui, par une note de service du 29 juin 1983, rappela à tous les directeurs locaux et régionaux la nécessité de s'assurer que tous leurs agents considèrent au mérite toutes les demandes d'aide qui leur sont adressées en vertu de l'article 7 de la Loi sur l'aide sociale.

Les plaintes reçues par la suite à mon bureau m'ont permis de constater que les dossiers des étudiants qui demandent de l'aide sont traités avec soin dès le premier palier de décision.

1.2.1.5. Des directives plus sévères que le règlement

La formule de contrôle retournée en retard

Le paragraphe 2 de l'article 12 du Règlement sur l'aide sociale[5] prévoit que le bénéficiaire doit, à tous les mois, retourner au bureau local la formule de contrôle (AS-7) qui est annexée au chèque qu'il reçoit. Par cette formule le bénéficiaire déclare notamment tous les revenus qu'il a pu encaisser au cours du mois précédent et le ministère établit en conséquence l'aide qui lui sera versée le mois suivant. Cependant, l'aide ne peut être versée que si la formule est reçue au bureau local dans les délais qui y sont prévus, à moins que

1. Dossier 82-52688.
2. Dossier 82-53319.
3. L.R.Q., chap. A-16, art.7.
4. L.R.Q., chap. A-16, art.20.
5. L.R.Q., chap. A-16, R. 1, art. 12 § 2.

le bénéficiaire ne démontre avoir été dans l'impossibilité de la retourner[1].

Ce règlement qui, comme il se doit, reçoit une interprétation souple et généreuse dans presque toutes les régions du Québec, est appliqué dans l'Outaouais, en raison d'une « directive »du directeur régional, avec une rigueur nettement excessive. Cette directive est formulée de la façon suivante:

> « L'article ... 12-2 du règlement prévoit que l'aide ne peut être versée que si la formule de contrôle prescrite (AS-7), dûment complétée et signée, est reçue au bureau dans les délais prescrits. Cela signifie donc que le bénéficiaire qui néglige de transmettre son AS-7 et qui ne démontre pas avoir été dans l'impossibilité d'agir plus tôt (exception prévue par règlement) n'est pas admissible à l'aide du mois.
>
> Il en résulte que l'aide est donc versée pour le mois suivant selon la règle de l'article 2.08, sujette toutefois à une réévaluation de son dossier (art. 9.75) et non selon la règle du prorata (art. 2.10) »[2].

C'est en invoquant cette directive qu'on refusa l'aide sociale, pour une période d'un mois, à un immigrante de 57 ans, ne connaissant ni le français ni l'anglais qui, pour avoir égaré la formule de contrôle n'avait pu la transmettre au bureau local que le huitième jour du mois. Ce retard lui valut la perte de son allocation pour le mois entier.

Portée en révision, la décision fut maintenue.

Or, les chèques d'allocation expédiés de Québec aux bureaux locaux ne sont annulés qu'après le sixième jour ouvrable du mois pour lequel ils ont été émis. Comme il s'agissait en l'occurrence du mois de septembre, cela veut dire que la bénéficiaire ne se trouvait, si on s'en tient aux jours ouvrables, que quatre jours en retard et que par ailleurs le chèque qui lui était destiné se trouvait toujours en possession du bureau local.

Je veux bien croire que le Règlement à l'article 12 ne fait pas de distinction quant au nombre de jours de retard, mais il me semble que, dans les circonstances, on aurait pu se montrer plus magnanime et interpréter plus intelligemment « l'impossibilité de (la) retourner » la formule. Je fus estomaqué de lire ce commentaire de celui qui rendit la décision en révision: « Article 2.06 ne laisse rien à interprétation en fonction de la raison fournie par la bénéficiaire. À maintenir. Par contre sur le plan humain, les circonstances atténuantes dans ce cas sont valables, *mais la loi est la loi* ».

Outre qu'une interprétation aussi rigoureuse se conçoit mal de la part d'un bureau d'aide sociale, d'autant que dans d'autres régions on est beaucoup plus compréhensif[3], on a agi en s'appuyant sur une directive beaucoup plus sévère que le Règlement.

Si on s'en était tenu au Règlement, il eut fallu, à tout le moins, accorder l'aide au prorata des jours du mois non encore écoulés. En effet, l'article 10 prévoit:

> « L'aide est accordée à compter du mois qui suit la demande.
>
> Toutefois, l'aide est accordée aussi pour le mois de la demande; dans ce cas, les besoins ordinaires sont établis en proportion du nombre de jours qui restent à courir dans le mois, au jour de la demande, par rapport au nombre total de jours du mois... »[4].

Or, on a supprimé l'aide pour le mois entier en se référant à l'article 8 du Règlement qui énonce que l'aide est mensuelle[5].

Je suis intervenu auprès du ministère pour dénoncer l'attitude de la Direction régionale de l'Outaouais. On m'a assuré que des mesures seraient prises pour qu'on adopte une façon de faire plus souple et plus conforme à l'esprit de l'aide sociale.

J'ai également demandé au directeur régional de revoir la décision dont j'ai fait état plus haut et d'accorder, pour le mois de septembre, au moins l'aide proportionnelle au nombre de jours non écoulés. J'attends toujours sa réponse.

Le « Trop payé » par une erreur de l'administration

L'article 70 du Règlement sur l'aide sociale stipule:

> « Malgré les dispositions de la présente section, aucun remboursement n'est exigible d'une personne qui n'a pas manqué à ses obligations au sens de la loi et du présent règlement et à qui l'aide a été versée en raison d'une erreur qui ne lui incombe pas »[6].

La section en question prévoit le cas où, pour une raison ou pour une autre, le bénéficiaire se trouverait en dette à l'égard du ministère. L'article 70 fait alors assumer au ministère la responsabilité des erreurs qui seraient à la source de la dette dans les cas où elle ne serait pas imputable au bénéficiaire.

---

1. L.R.Q., chap. A-16, R. 1, art. 12 § 2.
2. Note de service, n° 1982-08, 12 février 1982.
3. Une enquête effectuée dans les bureaux régionaux et locaux des régions administratives de Montréal et de Trois-Rivières m'a convaincu de l'interprétation beaucoup plus humaine qu'on donne à cet article du Règlement.
4. L.R.Q., chap. A-16, R. 1, art. 10.
5. L.R.Q., chap. A-16, art. 8.
6. L.R.Q., chap. A-16, R. 1, art. 70.

Le Manuel de l'aide sociale, sorte de guide mis à la disposition des agents par la Régie interne, précise cependant:

> « Il importe de tracer une ligne de démarcation entre l'erreur administrative et ce qui ne l'est pas, dans certains cas évidents de mauvaise foi. Lorsque l'erreur a été manifeste et que le bénéficiaire ne pouvait pas ne pas s'en apercevoir ou lorsqu'il y a preuve qu'il a commis l'erreur, le qualificatif d'« erreur administrative » perd son sens. En d'autres termes, l'erreur de l'administration ne modifie pas l'obligation de bonne foi qui incombe à tout bénéficiaire de l'aide sociale »[1].

Lorsqu'il y a preuve que le bénéficiaire a commis l'erreur, il est clair que le ministère a droit d'exiger le remboursement; c'est ce que prévoit l'article du règlement. Mais, à mon avis, cela n'est pas permis quand « l'erreur a été manifeste et que le bénéficiaire ne pouvait pas ne pas s'en apercevoir ». On introduit là un critère d'interprétation subjectif que ne prévoit pas le règlement. Faut-il, par exemple, estimer de mauvaise foi un bénéficiaire qui voit subitement son chèque d'allocation augmenter de 10 $? Certes il est manifeste que le montant versé est plus élevé, mais peut-on prétendre avec certitude que le bénéficiaire n'a pas pu ne pas voir qu'il s'agissait d'une erreur. Qui lui dit, et c'est peut-être ce qu'il pensera spontanément, que ce ne sont pas les versements antérieurs qui étaient erronés, ou ne peut-il pas penser qu'on a décidé quelque part en haut lieu que les prestations d'aide sociale devaient être augmentées, comme cela se produit régulièrement? En fait, rares sont les bénéficiaires qui savent exactement ce à quoi ils ont droit.

C'est, sans doute, pour cette raison que le règlement s'en est tenu à la brutale réalité des faits contrôlables. L'erreur incombe-t-elle au bénéficiaire? Il n'a aucun droit d'être exempté du remboursement. Mais si l'erreur ne lui est pas imputable, alors il pourra bénéficier de la générosité de l'État qui s'en rend responsable.

Si, en raison d'abus flagrants, il devenait nécessaire d'exclure du privilège accordé à l'article 70 les bénéficiaires dont la mauvaise foi ne saurait faire de doute, il faudrait procéder alors par voie d'amendement du règlement et non par une directive émanant de la Régie interne qui n'a pas le pouvoir de restreindre la générosité du gouvernement.

1.2.1.6. Un règlement mesquin

Il est normal que le bénéficiaire d'aide sociale qui a à se déplacer pour subir un traitement médical soit remboursé pour les dépenses encourues pour son transport. Le règlement sur l'aide sociale prévoit de telles dépenses[2]. Mais le montant alloué pour l'utilisation d'un véhicule privé n'est que de 0.065 $ le kilomètre. Au prix où on doit payer l'essence de nos jours, le moins qu'on puisse dire c'est que l'assisté social ne s'enrichira certainement pas de cette façon. Par ailleurs, il est difficile pour un assisté social qui ne possède pas sa propre voiture, de demander à un voisin de le conduire chez le médecin, quand tout ce qu'il peut lui offrir en compensation c'est 0.065 $ du kilomètre.

Aussi, à la suite de plaintes reçues à ce sujet, ai-je demandé qu'on revise ce taux pour le rendre mieux adapté à la situation présente. On a convenu du bien-fondé de ma requête et on m'a fait part de l'intention du ministère de modifier ce tarif. Ma demande fut présentée au mois de mars et à la fin de décembre 1983 les tarifs n'étaient toujours pas révisés.

Le ministère nous informe qu'il a déposé une proposition en ce sens au Conseil du trésor. À la fin de l'année 1983, la réponse se fait toujours attendre.

1.2.1.7. Les disparités régionales

Il est bien évident que, dès l'instant où on confie les mêmes responsabilités à plusieurs individus, on peut difficilement s'attendre à ce que tous s'en acquittent avec une parfaite uniformité. Mais il reste que notre société démocratique exige que tous les citoyens soient égaux devant la loi et que conséquemment tous soient traités par l'État de la même façon. Il est donc inacceptable, peut-être encore davantage dans le domaine de l'aide sociale, que certains citoyens, pour habiter une région plutôt qu'une autre, se voient soumis à des règles plus sévères ou moins avantageuses que d'autres.

J'ai eu l'occasion, dans les pages qui précèdent, de signaler quelques cas de disparités régionales[3]. Je voudrais ici attirer l'attention sur des disparités qui ne procèdent pas de l'interprétation plus ou moins restrictive d'un texte de loi ou d'un règlement, mais bien qui sont inscrites dans des ententes qui varient selon les régions.

Je veux parler des protocoles d'ententes intervenus entre le ministère de la Main d'oeuvre et Hydro-Québec. Ces protocoles ont pour but d'éviter des interruptions de service à la clientèle de l'aide sociale. Ils prévoient des modalités de remboursement de sommes dues à Hydro-Québec, tant au titre des arrérages qu'à celui des factures mensuelles.

N'ayant pas juridiction sur Hydro-Québec, je n'ai pas pu faire enquête à la suite de plaintes de citoyens qui ne parvenaient pas à s'entendre avec cet organisme sur les modalités de paiement des comptes accumulés

---

1. Manuel de l'aide sociale, Éditeur officiel, Québec, octobre 1981, p. 116.
2. L.R.Q., chap. A-16, R. 1, art. 33 et annexe B 1 e).
3. Voir pp. 28 et 29.

et se voyaient alors menacés d'être privés de ce service essentiel qu'est, aujourd'hui, l'électricité[1].

Ces plaintes me fournirent cependant l'occasion de prendre connaissance d'au moins cinq de ces protocoles et de constater entre eux des différences importantes.

Ainsi, alors que dans la région de Montréal-Centre les paiements peuvent être échelonnés sur une période de 24 mois avec une possibilité d'extension de la période, dans la région Montérégie la période d'échelonnement s'arrête nécessairement à 24 mois et dans la région de Hull cette période dépendra de la créance et du montant des prestations d'aide sociale. Enfin dans les régions de la Gaspésie et du Bas-Saint-Laurent, on ne dispose d'aucune entente écrite et c'est par des ententes verbales qu'on cherche à résoudre les problèmes qui surviennent. Aussi en arrive-t-on non seulement à des ententes différentes par rapport aux autres régions mais à l'intérieur même de ces dernières régions les ententes diffèrent selon les cas. Cette diversité ne reconnaît donc pas les mêmes privilèges à l'ensemble des citoyens admissibles à l'aide sociale.

Je me suis adressé au ministère de la Main d'oeuvre pour que l'on étudie la possibilité d'uniformiser la teneur des ententes conclues avec Hydro-Québec. J'ose espérer qu'on y parviendra en se modelant sur les protocoles les plus généreux.

1.2.1.8. L'aide sociale et la rétroactivité

Pour des sommes minimes se rapportant à des périodes de temps relativement courtes, le ministère consentait sans trop de difficulté à effectuer des versements rétroactifs, réparant ainsi les erreurs qui lui étaient imputables. Dans un cas[2] cependant les montants impliqués étaient plus importants et on se refusa à reconnaître le principe de la rétroactivité des allocations d'aide sociale. On faisait alors valoir que, selon la loi, l'aide sociale doit être versée mensuellement c'est-à-dire pour satisfaire aux besoins qui se manifestent mois par mois. Le ministère en concluait que l'aide non reçue pour un mois donné, même en raison d'une erreur administrative, ne pouvait constituer une réserve pouvant donner lieu à des versements rétroactifs. Rien, ajoutait-il, ni dans la loi, ni dans le règlement, n'autorisait de tels versements.

Par contre la personne admissible à l'aide sociale dont on avait, par erreur, rejeté la demande, se voyait privée de sommes auxquelles la loi lui donnait droit et s'en trouvait appauvrie d'autant. D'autre part, ni la loi, ni le règlement n'interdisent le paiement rétroactif des allocations d'aide sociale.

La cause fut portée en appel à la Commission des affaires sociales qui, dans un jugement digne de Salomon, donna raison à l'appelant en s'appuyant sur le raisonnement suivant:

> « Ce qui est visé par la présente affaire ne concerne pas la rétroactivité de l'aide mais bien le rétablissement de la décision qui aurait dû être rendue à compter d'octobre 1979; conclure autrement aurait pour effet de viser toute décision prise ultérieurement, soit par le bureau régional, soit par la Commission des affaires sociales, à la suite d'une demande de révision ou d'un appel. En fait, dans la présente affaire, la Commission doit, d'une façon fictive, se placer au moment de la prise de décision au niveau de l'agent de l'aide sociale et rendre la décision que ce dernier aurait dû alors rendre ».

La Commission renversa donc la décision du Bureau de révision et celle du bureau local d'aide sociale et fixa à 397 $ l'allocation mensuelle de l'appelant et non à 49 $ comme elle avait été établie. La période envisagée étant de 20 mois, le ministère dut verser « rétroactivement » la somme de 6 960 $.

Il semble que, depuis cette décision, le ministère accepte de payer rétroactivement les sommes dues à ses bénéficiaires à la suite d'erreurs administratives. C'est du moins ce que j'ai pu constater à l'occasion d'une autre plainte[1] où il a consenti à verser une somme de 1 104 $ pour avoir mal évalué l'aide à laquelle le plaignant avait droit.

1.2.2. La Direction du réseau Travail-Québec

1.2.2.1. Des erreurs administratives dont le citoyen ne saurait faire les frais

Pour tenter de lutter contre le chômage et aussi pour délester les listes du bien-être social, le gouvernement a mis sur pied un certain nombre de programmes destinés à remettre au travail les chômeurs et, parmi eux, surtout les assistés sociaux. Personne, bien sûr, ne s'opposera à de telles initiatives qui ont, d'ailleurs, donné des résultats encourageants.

Dans un cas cependant qui m'a été soumis, un entrepreneur est venu tout près de perdre son entreprise en raison d'erreurs dans l'administration d'un de ces programmes.

Dans le cadre du Programme d'intégration des jeunes à l'emploi (P.I.J.E.), un entrepreneur se voit promettre le 21 mai 1980 une subvention de 58 000 $. « Cette subvention, lit-on dans la lettre d'acceptation de la demande, vise la création d'emplois tel que stipulé dans la formule "présentation de projets". »

Une première tranche de subvention, soit 29 000 $, fut versée le 6 août 1980, sans qu'aucune

1. Encore que dans un certain nombre d'instances nous avons joué un rôle d'intermédiaire qui a permis un règlement satisfaisant. Dossiers 82-12045; 83-10273; 83-11551; 83-12072.
2. Dossier 81-10387.

1. Dossier 82-52587.

formule de présentation de projets n'ait été remplie. L'entrepreneur ne possédait pour toutes informations que celles contenues dans un dépliant publicitaire du gouvernement présentant, dans le cadre de l'Opération de Solidarité Économique (OSE), le Programme P.I.J.E.

Devant certaines complications, dues à la nature du projet, la Direction régionale de la main-d'oeuvre (Québec) demande, le 12 décembre 1980, l'intervention du Service de vérification de la gestion financière.

Au cours de l'enquête du Vérificateur et avec son autorisation, une nouvelle tranche de la subvention fut versée à l'entrepreneur qui reçut ainsi la somme de 8 468 $. Le 26 octobre 1981 cependant le Vérificateur remettait un rapport intérimaire où il recommandait de cesser tout versement additionnel et de réclamer de l'entrepreneur la somme de 29 340 $ représentant la différence entre la subvention admissible et le total des montants déjà versés.

Le 3 novembre 1981, se conformant à la recommandation du Vérificateur, le ministère réclamait de l'entrepreneur la somme de 29 340 $. Cependant, le 8 janvier 1982, cette somme était réduite à 17 922 $. Plus tard, le ministère demandera au Conseil du Trésor de radier cette créance.

Le 27 janvier 1982, conscient des difficultés financières dans lesquelles sa réclamation plongea l'entrepreneur, le ministère songea à lui obtenir une nouvelle subvention qui aurait permis le remboursement recommandé par le Vérificateur et le versement du solde dû sur la première subvention. Malheureusement, cette piste, sur l'avis des conseillers juridiques du ministère, dut être abandonnée.

Enfin, le 19 août 1982, le Vérificateur remettait son rapport final. Il y relevait de nombreuses anomalies qui servirent à étayer les conclusions qu'il avait retenues dans son rapport préliminaire. Il maintenait toujours les mêmes recommandations.

On aura noté que, entre la demande de vérification le 12 décembre 1980, et le rapport préliminaire le 20 octobre 1981, dix mois se sont écoulés. Il est bien évident qu'une entreprise commerciale ne peut se permettre de marquer le pas pendant tout ce temps. Aussi fort de la promesse initiale de subvention, l'entrepreneur a bénéficié d'ouvertures de crédit auprès des banques et contracté des emprunts importants. Il le fit avec d'autant plus de confiance que, comme l'admettra le responsable du dossier: « On a laissé à l'employeur l'impression qu'il n'y avait pas de problème. »

L'entrepreneur se présente donc à nos bureaux le 2 mars 1983. Il se considérait lésé par le ministère car, suite à la promesse de subvention de 58 000 $, il avait établi sa planification financière et devant le volte-face du ministère, il se voyait maintenant lentement acculé à la faillite ou à tout le moins à la pénible nécessité de fermer les portes de son entreprise.

Notre enquête révéla l'exactitude des faits relatés plus haut, mais surtout mit en lumière tant la bonne foi de l'entrepreneur que les erreurs administratives des fonctionnaires chargés de son dossier.

Quant aux irrégulatités relevées par le Vérificateur, elles étaient toutes couvertes par les autorisations des fonctionnaires. C'est ainsi que le directeur régional approuva l'extension de la durée du projet au-delà de la période de 78 semaines prévue au programme. C'est aussi au vu au su et avec le consentement des fonctionnaires que l'entrepreneur dut, faute de candidats compétents de l'aveu même du centre de main-d'oeuvre, recruter lui-même son personnel. Quant à la nécessité d'embaucher des bénéficiaires de l'aide sociale, l'entrepreneur n'en fut jamais au courant. Enfin en cours de projet, l'entrepreneur a dû modifier les investissements prévus dans la demande; à ce sujet le Vérificateur note qu'il n'y a pas eu d'approbation préalable de ces modifications mais il ajoute: « Ces modifications ont cependant été approuvées par le directeur régional, suite à la présentation de notre projet de rapport. »

D'autres irrégularités apparaissent au rapport du Vérificateur, mais en les analysant une à une et en les confrontant aux faits, on se rend compte qu'elles ne sauraient être imputées au promoteur du projet puisqu'elles procèdent d'erreurs administratives dont les fonctionnaires et, à travers eux le ministère, doivent en toute justice assumer la responsabilité et les frais.

Ce fut là l'assise de ma recommandation: « Le ministère lui-même fautif par ses fonctionnaires, ne peut pas, en toute justice, retirer son appui à une entreprise dont il a rendu la situation financière extrêmement précaire. » Je recommande donc que le ministère verse dans les plus brefs délais le montant de 20 500 $ qui reste dû sur la subvention promise de 58 000 $. Et j'ajoutais que si le Conseil du Trésor devait refuser la demande de radiation de la créance de 17 922 $, c'est d'une somme totale de 38 000 $ qu'il faudrait parler. Ces montants pourraient être versés soit au titre de l'octroi de la subvention promise, soit, si cela s'avérait impossible, à titre d'indemnité pour le dommage causé.

Le ministère accueillit ma recommandation, demanda au Conseil du trésor de radier la créance de 17 922 $ et d'autoriser le versement du solde encore dû de la subvention totale, soit 20 532 $. Le Conseil du Trésor accéda à la demande du ministère.

1.2.2.2. Un silence coupable

Une des irrégularités relevées par le Vérificateur, dans le dossier dont on vient de parler, tenait au fait que les employés recrutés non seulement ne l'avaient pas tous été par le truchement des Centres de main-d'oeuvre du Québec, mais n'étaient pas non plus des bénéficiaires d'aide sociale. Or, cette dernière exigence

n'avait jamais été communiquée à l'entrepreneur et n'apparaissait pas au dépliant publicitaire annonçant le programme. Elle émane pourtant d'une directive du Conseil du Trésor qui impose aux bénéficiaires de programmes de création d'emploi l'obligation d'accorder la préférence aux candidats qui reçoivent de l'aide sociale au moins pour 80% des emplois à créer[1].

J'ai pu constater à l'occasion d'autres plaintes dans d'autres ministères que, pour éviter les difficultés que pourrait entraîner la diffusion de cette discrimination positive en faveur des assistés sociaux, on s'abstient systématiquement de faire mention sur les feuillets publicitaires, annonçant les programmes de création d'emploi, de la priorité accordée aux bénéficiaires de l'aide sociale. Ce manque de transparence se traduit par une frustration fort légitime de la part des candidats évincés qui comprennent mal pourquoi on leur préfère des candidats moins avancés qu'eux sur la liste d'ancienneté; ils s'adressent alors au Protecteur du citoyen invoquant la faute du fonctionnaire qui n'a pas respecté la règle de l'ancienneté de l'inscription au centre de main-d'oeuvre.

Je ne peux accepter que, pour ne pas avoir à se justifier, on cache délibérément certaines informations. De deux choses l'une, ou la préférence accordée aux assistés sociaux viole les règles de la justice distributive et alors il faut y renoncer, ou bien cette préférence équivaut à une simple mesure sociale et il faut avoir le courage de la promulguer. Il est évident que, quant à moi, la directive du Conseil du Trésor est tout à fait légitime et que l'on ne doit pas craindre de la faire connaître. C'est la position que j'ai prise dans un certain nombre de dossiers qui m'ont été soumis[2].

1.3 Le ministère du Revenu

Quel que soit le système administratif et son degré de justice, d'équité et d'humanisation, des personnes seront inévitablement lésées ou croiront l'avoir été. Le Protecteur du citoyen existe principalement pour ces personnes. Ainsi, en 1982-1983, je suis intervenu au ministère du Revenu pour que, dans certains cas, il y ait une application correcte de la loi et pour que, dans d'autres cas, des situations devenues inextricables puissent être dénouées.

1.3.1 .Une application incorrecte de la loi rectifiée

1.3.1.1. L'article 20 de la Loi sur le ministère du Revenu

Il existe malheureusement des contribuables qui n'assument pas leur juste part du fardeau fiscal. Le ministère du Revenu doit alors utiliser les moyens de perception que sa loi organique lui accorde. L'un d'entre eux est la saisie du salaire du contribuable fautif. L'employeur devient alors l'agent du ministère et doit lui faire remise de la portion saisissable du salaire de son employé. Qu'arrive-t-il lorsqu'un employeur fait faillite après avoir effectué une telle saisie, mais avant d'en transmettre le fruit au ministère? Le cas s'est produit qui a donné lieu à une plainte à nos bureaux[3].

La pratique veut que le ministère émette alors une nouvelle cotisation laquelle ignore les retenues sur le salaire que l'employeur avait effectuées en vue de faire remise au fisc. Le contribuable se trouve donc dans la position d'avoir à payer une deuxième fois ce qu'il avait déjà payé par retenues sur son salaire.

Selon le ministère, il appartenait au contribuable d'intervenir auprès de son employeur et de s'assurer qu'il fasse remise. Puisque l'employeur est en faillite, il lui revient de se faire payer par le syndic. Quant au ministère, il avait toujours droit, semble-t-il, d'obtenir le paiement des impôts directement du contribuable.

J'exprimai l'avis que le ministère du Revenu devait effectuer sa réclamation auprès de l'employeur et du syndic, le cas échéant, et ne point prétendre que c'était là l'affaire du contribuable. L'employé, ayant payé, n'avait pas à revenir en justice contre son employeur ou le syndic. C'était au ministère que ce devoir incombait puisqu'il avait fait de l'employeur son agent. De plus, la loi enlevait tout droit à une personne d'intervenir en justice contre un mandataire du ministère.

J'ai soumis aux autorités du ministère que l'article 20 de sa loi organique me semble indiquer qu'il doit en être ainsi. Cet article établit que toute personne retenant un montant quelconque en vertu d'une loi fiscale est réputée le détenir en fiducie pour Sa Majesté aux droits du Québec.

Après étude, le ministère du Revenu se rangea à cet avis et m'informa que le salaire saisi constituait un paiement de la part de l'employé à l'égard du fisc jusqu'à concurrence du montant saisi. Cette décision confirmait la libération du débiteur par l'effet de l'article 20 de la Loi sur le ministère du Revenu.

1.3.1.2. L'article 11 de la Loi de l'impôt sur la vente en détail

Le ministère avait coutume d'analyser les diverses situations susceptibles de provoquer la perception de la taxe de vente en s'en tenant aux principes généraux du Code civil, concernant la vente. L'un de ces principes veut que la vente ait lieu dès lors que l'acheteur et le vendeur manifestent leur consentement à une telle transaction.

Or, il y a déjà plusieurs années, le législateur a décrété de nouvelles règles régissant certaines ventes

1. Directive numéro 144618 du 24 mai 1983.
2. Dossiers 83-11752; 83-11760; 83-11761.
3. Dossier 82-10374. Pour plus de détails voir le Recueil - Prises de position - (1982), P.C. 11.

en adoptant la Loi sur la Protection du consommateur. Ainsi, les ventes entre un commerçant et un consommateur sont régies par ces nouvelles règles, dont certaines concernent particulièrement les ventes à tempérament.

D'une part, on y définit qu'une vente à tempérament est un contrat assorti d'un crédit et retarde le transfert de la propriété du bien vendu jusqu'à ce que le consommateur ait exécuté, en tout ou en partie, son obligation. Les tractations qui précèdent un tel contrat n'engagent le consommateur que lorsquelles sont confirmées, dans un contrat conclu conformément à la loi. Dans le cas d'une vente à tempérament, il doit y avoir un contrat écrit comportant certaines mentions obligatoires. C'est donc lors de la passation du contrat écrit qu'intervient une transaction taxable et non pas lors du consentement des parties à procéder à un tel échange de biens.

Il est important de bien déterminer ce moment, car un contribuable peut être appelé à verser un « impôt » plus ou moins élevé selon le taux applicable à diverses époques. Une telle situation s'est produite lorsque le législateur a modifié la loi en 1977 rendant les maisons mobiles taxables à la moitié de leur coût seulement. En vertu de la loi, ce n'est que *lors de la vente* que la taxe est percevable et non avant, comme avait tenté de l'exiger le ministère, privant ainsi un citoyen du privilège de l'amendement. Heureusement, le ministère se rendit à nos représentations[1].

1.3.1.3. Le programme d'allocation au logement (Logirente)

Il s'agit là d'un programme social instauré par décret, il y a déjà plusieurs années. Il vise à apporter une aide financière aux personnes âgées de 65 ans et plus, dont le coût du logement constitue une charge trop lourde. Le gouvernement a voulu en faire un programme sélectif; il y a donc introduit des critères d'admissiblité. Ces critères sont regroupés en deux volets: l'un relatif au statut marital et au coût d'occupation d'un logement au 1er juillet de l'année de la demande (en l'espèce 1980) et l'autre, relatif à l'âge, la résidence et la valeur des biens possédés au 31 décembre de l'année précédente. Cette double date d'admissiblité a causé des difficultés dans le cas de requérants dont le conjoint était décédé entre ces deux dates.

Le ministère a voulu solutionner ce problème par une directive décrétant que ces requérants avaient un statut de personne mariée, pour les fins des deux volets d'admissibilité. On rendait ainsi inadmissibles certains conjoints survivants en leur attribuant fictivement un revenu, appartenant au conjoint décédé et disparu avec lui.

Cette simple directive avait pour effet d'ajouter un critère (attribution d'un statut marital fictif) à ceux du décret, ce qu'elle n'avait pas le pouvoir de faire. Le ministère a reconnu ce fait en révisant le cas que je lui ai soumis[2]; mais il s'empressa de modifier le décret, pour les années subséquentes, par l'introduction d'une clause au même effet que sa directive.

1.3.2 Des situations inextricables dénouées

1.3.2.1. De guerre lasse, un contribuable demande au Protecteur du citoyen d'intervenir

Il est normal que le ministère cherche à percevoir toutes les sommes qui lui sont dues. Il se doit toutefois de ne pas exiger des contribuables qui soutiennent avoir acquitté leurs dettes, des preuves de paiement qu'il est impossible de fournir. Il est également légitime que le ministère tente de retracer, dans ses registres les erreurs d'écriture qui ont pu s'y glisser, il ne faut cependant pas oublier qu'on a pu recevoir un paiement dont il ne reste aucune trace.

Ainsi, lorsqu'un contribuable fournit le recto d'un chèque libellé à l'ordre du ministre du Revenu du Québec, que le montant inscrit correspond exactement au montant réclamé par le ministère, que ce chèque a été honoré par la banque sur laquelle il est tiré, qu'un retrait correspondant figure au compte courant (fourni par la banque) de ce contribuable, il y a suffisamment d'éléments pour établir une présomption de paiement[3]. Il appartient alors au ministère de démontrer, autrement que par l'absence d'écriture dans ses propres registres, que quelqu'un d'autre a bénéficié de ce paiement. Exiger la production du verso du chèque (afin d'y trouver des indications référant aux registres comptables du ministère) alors que la pratique des banques (modifiée depuis quelques années) est de n'en microfilmer que le recto, est déraisonnable.

1.3.2.2 « Ça n'a pas de bon sens » lance une dernière fois au Protecteur du citoyen un contribuable ne comprenant plus rien au ministère du Revenu

Certains fonctionnaires ne sont parfois pas conscients des embarras, pour ne pas dire des dommages qu'ils causent aux contribuables par leurs erreurs ou omissions. Cela est particulièrement vrai lorsqu'on omet d'interrompre une poursuite pénale devant les tribunaux alors que le contribuable a révélé au ministère son erreur, qui a été reconnue avant même que l'audition ait lieu.

Dans le cas que j'ai à l'esprit[4], le contribuable eut peut-être fait preuve d'une plus grande prudence

1. Dossier 77-2616. Pour plus de détails, voir le Recueil « Prise de position » (1982), P.C. 15.
2. Dossier 80-1769.
3. Dossier 81-13793.
4. Dossier 79-0271.

en se présentant à l'audition à laquelle il avait été convoqué; il aurait ainsi évité d'être condamné par défaut à payer une amende. Mais peut-on lui reprocher de s'être fié à la parole d'un fonctionnaire autorisé qui lui a dit, après avoir constaté l'erreur signalée, que la poursuite serait abandonnée?

Je comprends très bien que, compte tenu de la masse considérable de dossiers, des erreurs puissent se glisser, bien que j'aie parfois l'impression qu'il s'agit plutôt d'un manque de coordination entre divers services. Ce que je ne comprends pas, c'est qu'on hésite aussi longtemps à réparer une injustice, même après qu'elle a été portée à l'attention des hautes autorités du ministère. Il s'est en effet écoulé plus de trente mois avant que le contribuable ici concerné ne soit remboursé de l'amende et des frais payés injustement.

1.3.2.3. Enfin, « il y a tout de même des limites » clame un entrepreneur

Le législateur se montre parfois très sévère envers les contrevenants. Ainsi, ceux qui alimentent leurs machineries lourdes avec du mazout coloré, contrairement à la loi, sont passibles d'une amende de 100 $ à la première infraction, de 300 $ à la première récidive et de 1 000 $ à la deuxième. Mais encore faut-il qu'il s'agisse bien de récidives et non d'infractions simultanées. Il n'y a pas lieu d'ajouter à la sévérité du législateur en confondant simultanéité et récidive. C'est pourtant ce qu'on avait fait dans le cas qui a arraché à mon requérant le cri d'impatience rapporté en titre[1]. En effet, pour avoir, au même moment sur le même chantier, utilisé le mazout coloré pour l'opération de trois machines agricoles, on considéra qu'il avait commis une infraction et deux récidives. Il fut condamné en conséquence. Était-ce la faute de l'inspecteur qui n'a pas mis suffisamment en évidence le caractère simultané des trois infractions? Était-ce la faute du procureur qui n'a pas utilisé la bonne procédure? Peu importe: il était injuste de faire payer des amendes prévues en cas de récidives pour des infractions simultanées.

Je recommandai au ministère du Revenu de s'en tenir, dans la perception des sommes dues par la compagnie, au montant des pénalités et des frais auxquels il aurait eu droit s'il avait procédé au moyen d'une seule et unique dénonciation. Le ministère du Revenu accepta cette recommandation, à quelque cent dollars près, en suspendant indéfiniment l'exécution du jugement (de 1 000 $ et des frais) obtenu en rapport avec la soi-disant troisième infraction.

1.3.3. Pratiques déraisonnables

1.3.3.1. Le cas des entrepreneurs-plombiers

Depuis nombre d'années, la Loi de l'impôt sur la vente au détail (taxe de vente) prévoit le prélèvement d'une taxe lors d'une vente en détail. Elle doit être payée par l'acheteur, mais perçue par le commerçant-vendeur, qui devient alors le mandataire du ministère. À la fin des années '60, il a été établi que l'entrepreneur qui fournit les biens qu'il incorpore à un immeuble en devient le consommateur; il doit donc personnellement en payer la taxe.

Nombre de gens ne se sont pas adaptés à cette législation, y compris des fonctionnaires du ministère. Plusieurs entrepreneurs ont continué à percevoir la taxe de leurs clients et à la transmettre au ministère. Certains inspecteurs du ministère ont approuvé cette pratique qui semblait faire l'affaire de tout le monde: l'entrepreneur y voyait une façon simple de s'acquitter de son obligation légale; le ministère percevait une taxe plus élevée que ce que la loi lui accordait et le client, qui aurait pu avoir des raisons de se plaindre, n'en subissait aucun préjudice, car ce qu'il n'aurait pas versé en taxe il l'aurait payé en augmentation du prix d'achat.

Une décision judiciaire défavorable au ministère a suscité une modification de l'article 30 de la Loi sur le ministère du Revenu au cours de 1981, ce qui a conduit le ministère à réviser sa façon d'agir. C'est ainsi qu'à la suite d'inspections réalisées en 1982, plusieurs entrepreneurs ont reçu des avis de cotisation concernant les années antérieures, par lesquels on réclamait la taxe qu'ils auraient dû eux-mêmes payer (au lieu de la réclamer à leurs clients), plus intérêts et pénalités[2].

Certes le ministère avait raison de mettre fin à cette pratique non conforme à la loi. Mais il le fit de telle sorte que seuls les entrepreneurs ont eu à en payer la note alors que le ministère avait lui-même accepté la pratique qu'il réprouvait soudainement.

Par la même occasion, le ministère a modifié sa façon de calculer les pénalités et les intérêts, conformément à la nouvelle version de l'article 30. En agissant ainsi, il s'est trouvé à alourdir le fardeau, déjà considérable, que son changement de comportement imposait à ses mandataires. Dans l'un des cas portés à mon attention, les montants, réclamés par le ministère, représentaient presque exclusivement des intérêts et des pénalités (1 784 $ sur 1 927 $). Ici encore, l'application rétroactive de cette nouvelle politique m'est apparue fort discutable, d'autant plus qu'on donnait à la nouvelle version de l'article 30 un effet rétroactif plus étendu que celui prévu par la loi.

J'ai fait savoir au ministère qu'il ne me semblait pas acceptable que des mandataires aient à subir un

1. Dossier 82-10138.

2. Dossiers 82-13312; 82-13607; 82-10398; 83-11100.

préjudice pour ne pas avoir respecté des règles qu'ils n'auraient pas eu raisonnablement la chance de connaître. J'ai également soumis qu'un « abandon de tolérance », équivalant à une nouvelle interprétation de la loi, ne saurait avoir un effet rétroactif. Ce que le ministère ne conteste aucunement.

Cependant, on met en doute ma prétention qu'il s'agit bien, en l'espèce, d'un abandon de tolérance. La question est à l'étude au ministère et j'attends qu'il me fasse connaître sa décision.

1.3.3.2. Attribution arbitraire et automatique d'un revenu minimum de pension de vieillesse

Le ministre du Revenu est chargé de la mise en oeuvre de trois programmes sociaux connus sous les noms de Remboursement d'impôts fonciers, de Supplément au revenu de travail et de Logirente. Pour obtenir les bénéfices qui découlent de ces programmes, les requérants doivent fournir certains renseignements concernant leurs revenus. Lorsqu'un requérant âgé de 65 ans ou plus n'indiquait, sur le formulaire d'impôt, aucun montant à la rubrique « pension de sécurité de vieillesse », le ministère lui attribuait automatiquement le minimum versé en vertu de ce régime sous prétexte que la très grande majorité des gens de cet âge reçoivent la pension de sécurité de vieillesse.

Cette pratique m'a paru déraisonnable car elle ne tient pas compte du fait que certains citoyens, tels les immigrants récents, sont exclus du régime de sécurité de la vieillesse.

On a porté à mon attention le fait que le guide d'impôt qui accompagne les divers formulaires comporte la mention suivante: « Si, en 1982, vous aviez 65 ans ou plus et que vous n'avez pas reçu de pension de sécurité de la vieillesse, expliquez-en la raison au moyen d'une attestation du ministère de la Santé et du Bien-être du Canada *que vous joindrez à votre déclaration*. Sinon, Revenu Québec tiendra pour acquis que vous avez effectivement reçu cette pension, en raison de votre âge, et en tiendra compte dans le calcul de votre revenu » .

Les contribuables sont ainsi avisés de la potitique du ministère, qui leur impose l'obligation de démontrer l'absence d'un tel revenu. Mais c'est précisément le fait de leur confier le fardeau de cette preuve que je conteste, parce qu'il m'apparaît contraire à la philosophie de notre régime fiscal. Ce régime prévoit que tout contribuable doit faire une déclaration de revenu, qui soit exacte et complète, tout en permettant au ministre d'y apporter les corrections qu'il juge appropriées. Je reconnais que la loi n'exige pas que le ministre fasse la démonstration rigoureuse de l'exactitude de ses corrections, laissant plutôt au contribuable le soin de démontrer l'erreur que pourrait contenir une telle correction. Mais je ne puis me résoudre à croire que cela autorise le ministre à agir de façon purement arbitraire, en attribuant des revenus sans avoir aucun autre indice qu'une présomption, basée sur le fait que la majorité des citoyens de cet âge bénéficient d'un tel revenu. On sait que ce programme fédéral comporte certaines exceptions dont on devrait tenir compte.

Des ententes d'échange d'informations entre le Gouvernement du Canada et celui du Québec existent déjà en d'autres domaines, et je ne vois pas pourquoi il n'en serait pas ainsi pour ces programmes sociaux. Il m'apparaît donc approprié que le ministère révise sa politique afin de ne pas alourdir indûment le fardeau du contribuable qui, faut-il le souligner, a correctement assumé son obligation de déclaration de revenu en n'indiquant aucun montant sous la rubrique « pension de vieillesse ».

Le ministère a accepté de modifier ses procédés et m'a informé de diverses hypothèses de remplacement. Au moment d'écrire ces lignes, je ne connais pas encore celle qui a été retenue.

1.3.3.3. Calcul du gain de capital réalisé lors de la vente d'un immeuble en partie occupé comme résidence principale

En 1980, le Protecteur était intervenu à la demande de quelques citoyens qui reprochaient au ministère d'inclure dans le calcul du gain de capital, réalisé lors de la vente d'un immeuble en partie occupé comme résidence principale, une quote-part de la valeur du terrain sur lequel reposait le bâtiment. Ils invoquaient l'article 277 de la Loi sur les impôts:

> « La résidence principale d'un particulier est réputée comprendre le terrain sur lequel elle repose et le terrain contigu raisonnablement nécessaire à l'usage et à la jouissance du logement à titre de résidence, jusqu'à concurrence d'un acre ou, à la charge du particulier d'en faire la preuve, de toute étendue supérieure nécessaire à cette fin. »

Le ministère n'avait pas alors réussi à démontrer la justesse de sa décision et avait donc émis de nouvelles cotisations, à la satisfaction des contribuables concernés.

Au cours des années 1982 et 1983, j'ai reçu plusieurs demandes d'enquête portant sur le même sujet. Cette fois, le ministère a invoqué que l'article 277 établissait une simple présomption et non une exemption totale et certaine. Il en concluait qu'il lui était donc loisible de contrer cette présomption. Pour ce faire, il peut s'en référer aux déclarations fiscales antérieures du contribuable. Ainsi, lorsque ce dernier a réclamé des dépenses relatives au terrain (taxes municipales, frais d'hypothèque, etc.) en réduction des revenus générés par la location d'une partie du bâtiment, le ministère interprète que le fonds de terre est considéré par

le contribuable comme un investissement pour fins de revenu. « En conséquence (dit le ministère), lors de l'aliénation du fonds de terre par ce contribuable, la portion du gain de capital attribuable à la partie du fonds de terre utilisée afin de réaliser un revenu de location sera incluse dans le calcul de son revenu ».

Cela m'apparaît être une interprétation correcte de la loi et des faits. Mais je me suis demandé, puisqu'il s'agissait d'une position nouvellement arrêtée, si les contribuables en étaient bien informés. À ma recommandation, le ministère a convenu de publier en 1984 un bulletin d'interprétation exposant cette politique. Ainsi, les contribuables pourront, en toute connaissance de cause, choisir de diminuer chaque année leurs revenus de location en déduisant des dépenses relatives au terrain ou réclamer, lors de l'aliénation de l'immeuble, l'exemption de la valeur totale du gain de capital relatif au terrain.

1.3.4 Effets indésirés de certaines dispositions législatives et réglementaires

On a vu ci-dessus que le ministère du Revenu administre trois programmes sociaux connus sous le nom de Remboursement d'impôts fonciers, de Supplément de revenu au travail et de Logirente. Il s'agit de programmes qui visent à procurer des avantages pécuniaires à diverses catégories de contribuables.

Dans les trois cas, les bénéfices dépendent du niveau de revenu du contribuable et même de son conjoint. Bien que les deux premiers soient régis par une loi distincte et le troisième par un décret, les trois contiennent une disposition identique à l'effet que les revenus doivent être déterminés conformément à la Loi sur les impôts. Cette loi contient plusieurs articles qui précisent ce qui doit être considéré comme un revenu. L'un d'entre eux réfère à tout paiement provenant d'un régime de retraite. Si ce montant est réinvesti dans un autre régime de retraite ou dans un régime enregistré d'épargne-retraite, une déduction équivalente sera réclamée de sorte qu'aucun impôt ne sera versé sur cette somme.

Pour les fins des trois régimes sociaux, il suffit de connaître les revenus bruts du contribuable, sans tenir compte des diverses déductions qu'il peut réclamer et qui ont pour effet de réduire ses impôts. Or, dans l'hypothèse évoquée plus haut, il devra établir ses revenus en y incluant la somme provenant d'un régime de retraite sans toutefois réclamer la déduction équivalente. Il sera ainsi privé partiellement ou totalement des bénéfices de l'un ou l'autre de ces régimes, parce que ses revenus réels auront ainsi été artificiellement gonflés.

Le ministère a reconnu qu'il s'agissait là d'un effet indésiré qui découlait de la technique législative utilisée. Il a convenu de proposer les modifications législatives appropriées pour y apporter remède.

1.3.5 Un cas de harcèlement

Le ministre du Revenu possède un nombre étonnant de pouvoirs qui atteignent plus ou moins directement les droits des contribuables. Ainsi, il peut lui-même évaluer les revenus d'un contribuable qui fait défaut de produire sa déclaration annuelle de revenu, et déterminer de cette façon les impôts qu'il doit verser à l'État. Il peut aussi, pour assurer le paiement des impôts qu'un contribuable n'a pas encore acquittés, enregistrer une hypothèque légale sur les immeubles de ce contribuable et même procéder à la saisie de ses revenus. On comprend que le législateur a ainsi voulu s'assurer que tout citoyen assume sa part de financement des charges de l'État. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que l'usage successif de ces pouvoirs, sans considération de la situation particulière du contribuable, peut devenir nettement abusif.

En voici d'ailleurs un exemple frappant[1]. En 1981, le ministère a procédé à l'évaluation des revenus d'un contribuable pour les années 1974 à 1979. Il était, au cours de ces années, salarié, mais avait aussi des revenus de location d'immeubles. Le ministère a émis, pour ces années, une cotisation établie à environ 40 000 $; afin d'en assurer le paiement, il a enregistré une hypothèque légale sur les immeubles et a procédé à la saisie des loyers.

Le contribuable demanda alors à un comptable de préparer ses déclarations fiscales pour les années 1974 à 1980 inclusivement. Les données fournies par le comptable étaient passablement différentes de celles utilisées par le ministère, de sorte qu'on pouvait penser que la cotisation d'impôt établie par ce dernier était vraiement trop élevée. Il y avait donc lieu de procéder à une vérification par un inspecteur du ministère, celle-ci ne s'est toutefois déroulée que plusieurs mois plus tard, non sans que le Protecteur ne se soit employé à restaurer un minimum de confiance réciproque entre les parties.

De nouvelles cotisations furent finalement émises et l'on constata que ce contribuable n'était pas en dette de 40 000 $ mais avait droit à un remboursement de 44 000 $. Déjà on peut s'interroger sur le sérieux de la première cotisation du ministère.

Constatant que ce même contribuable n'avait pas produit de déclaration pour les années 1981 et 1982, on procéda à nouveau à une évaluation de ses revenus, qui donna lieu à une cotisation de 32 000 $. Ainsi, le remboursement se trouvait donc réduit à 12 000 $.

Ce contribuable était, sans doute, en partie responsable de la situation difficile dans laquelle il se trouvait. Mais le ministère n'était pas non plus sans reproches. En effet malgré des démarches répétées, le contribuable ne parvenait pas à recevoir du ministère certains documents qui s'avéraient essentiels au calcul

1. Dossier 82-10797.

de ses revenus de location. D'autre part, contrairement à la procédure habituellement utilisée, le ministère avait procédé à l'évaluation des revenus pour les années 1981 et 1982 avant même de mettre le contribuable en demeure de produire ses déclarations d'impôt.

Heureusement, suite à notre intervention, les autorités du ministère ont rapidement reconnu le caractère abusif de la situation. Des mainlevées ont été accordées sur toutes les saisies immobilières alors en cours, les états requis ont été transmis au contribuable (ce qui lui a permis de produire ensuite ses déclarations pour les années 1981-1982) et le remboursement des sommes dues (soit 40 000 $) pour les années 1974 à 1980 fut rapidement effectué. Ces gestes ont favorisé le rétablissement d'un climat de confiance réciproque entre le ministère et ce contribuable de sorte que j'ai pu me retirer du dossier sans attendre que le ministère ait analysé les déclarations des années 1981 et 1982.

Certes le contribuable s'en est sorti grandement soulagé mais il restera sans doute marqué par les nombreux soucis et tracas que cela lui a causés. Il se demandera sans doute toujours, tout comme moi, si l'attitude du ministère n'est pas à la source de ses déboires financiers.

1.3.6 Quelques commentaires généraux

1.3.6.1 Le déséquilibre entre l'État et le citoyen

Dans mon introduction, j'ai souligné l'inégalité qui prévaut forcément dans les rapports du citoyen avec l'État. Ce déséquilibre est particulièrement frappant en matière fiscale. Je n'en citerai qu'un exemple. Le ministre du Revenu est autorisé par la loi à émettre, à tout moment, quel que soit le nombre d'années écoulées, une première cotisation. Si le contribuable est en dette envers l'État, il devra verser des intérêts et même des pénalités. Par contre, s'il arrive qu'un contribuable ait versé à l'État un montant supérieur à celui auquel il était obligé, il verra son remboursement confisqué s'il en fait la demande plus de quatre ans après l'année fiscale concernée. Certes l'analyse de déclarations fiscales, produites tardivement, entraîne un processus administratif plus coûteux que normal, mais cela justifie-t-il la confiscation de la totalité du remboursement, quel qu'en soit le montant?

Cet exemple invite à réviser les lois fiscales afin d'y déceler les situations de déséquilibre et de vérifier si leur existence est toujours justifiée ou simplement équitable.

1.3.6.2 La contrepartie des pouvoirs exorbitants

Le ministre du Revenu est investi, de par la loi, d'une panoplie de pouvoirs exorbitants du droit commun. C'est ainsi qu'il peut imposer des peines administratives en diverses circonstances, sans qu'il n'ait besoin d'entreprendre de poursuite judiciaire; il peut obtenir un jugement en sa faveur sur simple dépôt d'un certificat qu'il émet lui-même attestant de l'exigibilité d'une dette; il peut aussi, sans qu'il lui soit nécessaire d'obtenir un bref, procéder à une saisie mobilière en main tierce, etc.

Certes, on veut ainsi s'assurer que personne ne puisse se soustraire à l'obligation d'assumer une part du fardeau financier de l'État. Toutefois, à cause même de leur caractère exorbitant, l'usage de ces pouvoirs doit être empreint de prudence, de sagesse et de modération. Il n'en était certes pas ainsi dans cette affaire où le ministère a obtenu un jugement sur dépôt d'un certificat, tel que mentionné plus haut, alors même qu'il n'avait pas encore disposé de l'opposition formelle du contribuable concernant la cotisation qui était à la base du jugement.

1.3.6.3 Le devoir de diligence

Le devoir de diligence est expressément mentionné dans la loi pour ce qui est de l'analyse des déclarations fiscales. À ma connaissance, cette obligation est généralement bien assumée.

Il me semble toutefois que cette même obligation existe implicitement en d'autres circonstances. Je veux ici mentionner plus particulièrement le devoir implicite de diligence dans l'analyse des oppositions officielles logées par les contribuables et dans la perception des comptes du ministère.

- Délai dans le règlement des oppositions

Au cours des années couvertes par le présent rapport, le Service des oppositions a réduit le délai moyen de traitement d'un dossier de quatre ans à un an et demi. C'est là une réalisation peu ordinaire d'autant plus impressionnante qu'elle s'est produite en période de restrictions budgétaires et de réduction des ressources humaines. Pourtant cela n'est pas encore suffisant. En effet, la loi accorde un droit d'appel au contribuable lorsque le ministre n'a pas répondu à son opposition officielle dans un délai de six mois. Le législateur s'attend donc à ce que le ministre fasse connaître sa position à l'intérieur de ce délai. Il faudrait que la pratique rejoigne ici la théorie.

- Laxisme dans la perception des comptes

Toute somme due en vertu d'une loi fiscale est une dette envers la Couronne. C'est-à-dire qu'elle n'est soumise qu'à la prescription de trente ans. Pendant tout ce temps, elle porte intérêt à un taux déterminé par le ministre, qui est, depuis plusieurs années, plus élevé que celui utilisé couramment par les institutions financières. Comme bien d'autres (il en a été maintes fois question en Chambre), je n'ai pu me défendre contre un malaise grandissant lorsque le ministère a procédé à la perception des comptes, après être demeuré silencieux pendant plusieurs années. Grâce au taux élevé d'intérêt, il s'est ainsi trouvé à s'enrichir par

sa propre incurie à percevoir ses créances. Une plus grande diligence aurait évité cette situation gênante.

J'ai éprouvé le même sentiment lorsque le ministère a mis des années à réclamer d'une succession, une somme due par le contribuable décédé[1]. D'autant plus mal à l'aise que, souvent, les héritiers apprenaient pour la première fois l'existence d'une dette qu'ils devenaient légalement tenus d'acquitter, puisque les délais pour refuser la succession étaient depuis longtemps écoulés. Non seulement le ministère s'est-il enrichi par sa propre incurie, comme je l'ai signalé plus haut, mais encore par l'ignorance de leurs dettes dans laquelle la créancier les a tenus, les débiteurs se sont-ils trouvés dans l'impossibilité de s'en libérer et d'éviter ainsi l'accroissement des intérêts.

Les autorités du ministère sont sensibles à ces derniers aspects. D'une part, on m'informe que, lorsque l'administrateur d'une succession demande un permis de disposer, on ne l'émet qu'après avoir vérifié s'il existe une dette fiscale de quelque nature au nom de la personne décédée, qu'il s'agisse de déductions à la source, de perception de taxe de vente, d'impôt non acquitté ou d'autres obligations fiscales. On m'a aussi informé qu'on étudie la possibilité d'expédier des états de compte périodiquement, afin d'éviter que des contribuables croient avoir été libérés de leurs dettes devant le silence prolongé du ministère. Des mesures de ce genre sont bienvenues; elles n'ont que le tort d'être un peu tardives

1.4 Le ministère des Transports et la Commission des transports

Un dossier qu'on tarde à régler: le transport des animaux vivants.

Le 21 juillet 1980, un détenteur de permis de transport d'animaux vivants s'adressait à mon prédécesseur, Me Luce Patenaude, pour dénoncer le défaut du ministère des Transports d'intervenir contre des transporteurs opérant sans permis. Il était lésé du fait qu'il payait, à chaque année, pour un permis qui ne lui rapportait rien puisqu'il ne le protégeait pas contre les transporteurs illégaux.

L'enquête menée alors révéla que les fonctionnaires du ministère se trouvaient dans l'impossibilité d'agir en raison de l'ambiguïté créée par des décisions contradictoires de la Commission des transports du Québec.

En effet alors que certains commissaires exigeaient le permis en vertu de l'Ordonnance générale sur le camionnage, d'autres, arguant qu'il n'existait aucune disposition spécifique régissant le transport d'animaux vivants, décidaient qu'un tel permis n'était pas nécessaire.

Devant l'incertitude et l'hésitation de la « jurisprudence » de la Commission, le recours pénal devenait impossible. Seul le ministre des Transports, de par le mandat qui lui est confié de « coordonner et d'intégrer les systèmes de transport au Québec »[2], était alors en mesure de régler le problème. C'est donc à son niveau qu'il fallait intervenir.

Le 14 janvier 1982, Me Patenaude rencontra le ministre des Transports de l'époque pour lui demander de trancher le débat: le secteur du transport des animaux vivants doit-il oui ou non être réglementé au Québec. Elle recommanda que des règles claires viennent corriger une situation, source d'injustices. On l'assura alors qu'on allait considérer sérieusement sa demande et qu'on l'informerait des décisions prises pour le solutionner.

Pour ma part, quelques mois à peine après mon entrée en fonction, devant le silence du ministère, je me permis de faire savoir au ministre que j'entendais poursuivre les démarches déjà entreprises. J'en reçus une réponse (octobre 1982) fort encourageante: on envisageait un règlement de cette question épineuse avant la fin de l'année 1982.

Cependant au mois de mars 1983, le problème subsistait toujours. Nouvelle intervention de ma part. Nouvelle promesse du ministre: cette question « était en voie d'être réglée »: la Commission des transports allait remettre incessament ses recommandations et il y aurait « consultation des principaux intervenants du milieu, avant de modifier, s'il y a lieu, l'Ordonnance générale sur le camionnage. »

Au mois de septembre suivant, je m'informai auprès du président de la Commission des transports qui m'apprit que les recommandations de son organisme avaient été présentées au ministre en avril 1983. De plus, un complément d'enquête, effectué pour tenter d'identifier les points d'accrochage, me révéla qu'un projet de règlement était « sur la table » depuis l'automne 1982 et qu'il avait subi l'étape de la consultation au cours du printemps et de l'été 1983.

J'ai donc communiqué à nouveau avec le ministre en décembre 1983. Il me fit la réponse suivante: « D'ici au printemps prochain, je serai en mesure de vous faire parvenir une copie du projet de règlement sur le transport des animaux vivants. »

D'autre part, au même moment, pour tenter de faire cesser au moins temporairement le préjudice que subissaient toujours les détenteurs de permis, je demandai au président de la Commission des transports de cesser jusqu'à nouvel ordre l'émission des permis. La Commission me répondit que les détenteurs n'étaient pas obligés de renouveler leur permis; que, dans l'état actuel des choses, on pouvait s'interroger sur l'utilité

1. Dossiers 83-51544; 83-51782.

2. L.R.Q., chap. T-12, art. 3.

immédiate de ces permis, mais que la situation était la même dans d'autres secteurs, soit les « autobus-taxi » et les « francs-courriers »; que la jurisprudence actuelle ne permettait pas « de déterminer avec certitude si ce transport (les animaux vivants) est réglementé »; mais les permis existants sont toujours valides et conséquemment la Commission est en droit de percevoir les droits afférents à leur renouvellement. Celui-ci d'ailleurs assure la reconnaissance des droits acquis.

De tels arguments ne méritent pas qu'on s'y attarde. Pour tenter de tirer cette question au clair, je demandai à rencontrer le ministre. Un rendez-vous fut fixé, mais entre temps le remaniement ministériel amena à la tête du ministère un nouveau titulaire. J'ai tout de même communiqué avec ce dernier qui m'a promis une solution imminente.

Ce dossier ouvert en 1980 n'est toujours pas réglé en décembre 1983. Pendant tout ce temps, des citoyens paient pour un permis qui ne leur reconnaît pas plus de droits que ceux qui choisissent de s'en priver et la Commission encaisse des revenus sans rien offrir en contrepartie. Pourquoi alors tous ne décident-ils pas d'opérer sans permis? Parce qu'on ne veut pas être dans la situation où, advenant que le ministère finisse par décider d'exiger le permis, on doive repartir à zéro, faire une nouvelle demande et risquer un refus. C'est ce que, à la Commission des transports, on appelle la conservation des droits acquis! On ne paie donc pas pour le permis de transporter des animaux vivants mais bien pour se prémunir contre les risques que l'incurie du ministère fait courir. C'est une police d'assurance qu'on achète non des droits dont on assure la protection. D'ailleurs à ce que je sache un droit acquis est un droit acquis; on ne devrait pas avoir à payer pour éviter qu'on nous l'enlève.

1.5 Le ministère des Travaux publics et de l'Approvisionnement

Le Protecteur du citoyen reçoit peu de plaintes du ministère des Travaux publics et de l'Approvisionnement. On le conçoit aisément puisque les relations directes de ce ministère avec les citoyens sont plutôt rares. Il est pourtant une requête qui me fut adressée, qui mérite d'être rappelée.[1]

Un étudiant réclame du Conservatoire de musique de Québec une somme de 1 500 $ pour dommages causés à son violon. Les experts consultés étaient unanimement d'avis que ce dommage résultait du manque notoire d'humidité dans les locaux du Conservatoire. Le directeur du Conservatoire lui-même en convenait.

Un inspecteur du Service central des réclamations du ministère de la Justice fait enquête et conclut sans équivoque à la responsabilité du gouvernement envers la réclamante et recommande que des mesures nécessaires soient prises pour qu'un degré d'humidité relative soit maintenu au Conservatoire tel qu'on puisse assurer la protection des instruments de musique qui y sont laissés en dépôt.

Au début du mois de juin 1982, l'étudiant est avisé qu'on évalue à 1 100 $ le dommage causé à son violon par la faute du Conservatoire. Pour éviter des délais, l'étudiant accepte de réduire sa réclamation de 400 $. Le ministère de la Justice demande à la Direction générale des Conservatoires d'émettre un chèque pour ce montant. On se retourne alors vers le ministère des Travaux publics et de l'Approvisionnement, responsable des immeubles gouvernementaux, et on l'invite à faire émettre le chèque.

En septembre le chèque n'était toujours pas parvenu à son destinataire qui communiqua alors avec le ministère de la Justice. On l'assura en décembre que le chèque serait expédié sous peu. En décembre volte-face: « Suite à votre mise en demeure du 1er mars dernier, la présente est pour vous informer qu'après enquête, nous sommes d'opinion que la responsabilité légale du Gouvernement du Québec n'est aucunement engagée dans cette affaire » et la lettre est signée par un avocat du Service central des réclamations au ministère de la Justice.

Le 1er février 1983, on fait appel à nos services. Notre enquête révèle l'exactitude des faits ci-dessus rapportés et force le ministère des Travaux publics et de l'Approvisionnement à justifier son opposition au règlement précédemment envisagé. On nous apprend qu'on refuse de payer en raison des implications sérieuses que pourrait avoir une reconnaissance de responsabilité. En effet s'il fallait procéder au règlement tel que promis, cela obligerait le ministère à des dépenses coûteuses de restauration non seulement au Conservatoire de Québec mais aussi à celui de Montréal qui est logé dans une très vieille bâtisse.

Ne pouvant accepter pareille explication où la responsabilité devient fonction des conséquences pécuniaires plus ou moins onéreuses de son admission, je fis la recommandation de payer à mon requérant la somme convenue de 1 100 $. Cette somme me paraissait s'imposer tant en vertu du droit commun que de l'équité.

Le Service juridique du ministère des Travaux publics et de l'Approvisionnement refusa, dans un premier temps, de donner suite à ma recommandation, essentiellement pour trois raisons: 1- le Protecteur du citoyen n'a pas juridiction puisque le requérant dispose d'un recours en dommages; 2- Le rapport qui a donné lieu aux conclusions précitées contient des faiblesses importantes; 3- On n'a pas à tenir compte de l'équité mais bien uniquement des lois votées par l'Assemblée nationale.

Notre réponse fit valoir que le recours en dommages devant les cours de justice ne saurait constituer

1. Dossier 83-10272.

un recours adéquat au sens de l'article 17 de la Loi sur le Protecteur du citoyen. C'est là une position arrêtée depuis le début de l'institution et qui s'appuie sur le fait que l'interprétation contraire équivaudrait à nier juridiction au Protecteur du citoyen dans la plupart des cas qui lui sont soumis.

Quant au rapport qui avait paru convaincant au premier inspecteur du Service des réclamations du ministère de la Justice, on ne pouvait que s'en remettre au complément d'enquête qu'on nous annonçait tout en fournissant de notre côté les informations additionnelles que nous détenions.

Enfin je m'étonne qu'un serviteur de l'État puisse faire aussi bon marché de l'équité dans ses rapports avec les citoyens. Je me suis expliqué ailleurs sur cette question et je ne vais pas y revenir. J'aimerais cependant faire remarquer que équité et droit (lois votées par l'Assemblée nationale) ne sont pas deux notions qui s'opposent. Au contraire le droit doit viser à l'équité et il y réussit la plupart du temps. C'est uniquement lorsque, dans des circonstances particulières, le droit ne parvient pas à rejoindre l'idéal qu'il se propose et que son application devient inique qu'on invoque alors l'équité pour faire triompher une plus grande justice. Prétendre le contraire c'est tomber dans tous les abus du positivisme juridique.

Le complément d'enquête amena le ministère à proposer un compromis dont il nous fit part dans une lettre dont je parviens difficilement à saisir la logique. On nous écrit en effet:

> « Suite à la tenue d'une nouvelle enquête et après analyse de la présente affaire, nous sommes d'avis que le ministère des Travaux publics et de l'Approvisionnement n'a commis aucune faute et, en conséquence, qu'il ne peut être tenu responsable du bris du violon de M. X.
>
> Nonobstant ce qui précède, nous sommes prêts, étant donné votre intervention au présent dossier, à rembourser au réclamant 75% des dommages causés à son violon. Pour sa part, ce dernier devra supporter 25% des dommages. En effet, un violon étant en quelque sorte une oeuvre d'art, il aurait dû agir en bon père de famille et, avant « d'entreposer » son violon, vérifier si les conditions climatiques étaient adéquates. En conséquence, nous recommandons immédiatement au ministre des Travaux publics et l'Approvisionnement de remettre au réclamant 75% de 1 100 $, soit 825 $.
>
> Évidemment, ce paiement est fait sans admission de notre part et sans préjudice aux droits du ministère. Inutile de vous rappeler que nous nions toute responsabilité dans cette affaire.
>
> Nous espérons le tout à votre entière satisfaction. »

Comment comprendre que, après avoir récusé toute responsabilité, le ministère accepte quand même de payer 75% du dommage. Il s'y résigne, semble-t-il, en raison de l'intervention du Protecteur du citoyen. Mais pourquoi, s'il estime n'avoir commis aucune faute. On pourrait prétendre à un règlement « équitable », mais on nous a avertis qu'il n'était pas question de baser la décision sur l'équité.

De plus, comment peut-on reprocher à l'étudiant d'un conservatoire de musique d'avoir manqué de précaution pour avoir laissé son instrument à l'endroit même où il doit s'en servir. Mon requérant croit que, après un premier revirement, on a voulu sauver la face et parler d'une responsabilité partagée.

2. Dans les organismes

2.1 La Commission des affaires sociales

2.1.1. L'augmentation des appels à la Commission

À la faveur des nouvelles lois sociales adoptées ou modifiées[1] depuis sa création en 1975, la Commission des affaires sociales n'a cessé de voir s'élargir sa juridiction. D'autre part, les citoyens, mieux informés de leurs droits, se sont de plus en plus prévalus du recours en appel que leur offrait le législateur en instituant le tribunal administratif qu'est la Commission des affaires sociales. La conjonction de ces deux facteurs a eu pour effet d'augmenter considérablement le nombre d'appels dont la Commission est saisie par comparaison avec ce qu'on envisageait au moment de sa création. Ainsi dans le seul secteur des accidents de travail, la Commission a reçu du 1er janvier 1980 au 31 mars 1983, 5603 demandes d'auditions alors qu'elle n'en avait reçues que 1421 dans les trois années précédentes[2]. L'augmentation n'est pas aussi importante dans les autres secteurs, mais elle ne laisse pas d'être également considérable.

2.1.2. Les délais auxquels sont soumis les appelants

Au cours des années, non seulement le nombre d'appels a-t-il progressivement et largement augmenté, mais il a constamment dépassé le nombre des décisions rendues. C'est ainsi, pour reprendre l'exemple des accidents de travail, qu'en 1977-78, on rendit 5 décisions sur 87 demandes, en 1978-79, 80 sur 306, en 1979-80, 136 sur 1028, en 1980-81, 191 sur 2357, en 1981-82, 405 sur 1441 et en 1982-83, 783 sur 1805. On voit ainsi constamment s'élargir l'écart en nombre absolu entre les déclarations d'appels et les déci-

1. Loi sur l'assurance automobile, L.R.Q., chap. A-25; Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées, L.R.Q., chap. E-20.1; Loi sur les services de garde à l'enfance, S-4.1; Loi sur la santé et la Sécurité du travail, S-2.1. Voir aussi l'article 21 la Loi sur la Commission des affaires sociales, L.R.Q., chap. C-34.
2. Rapport annuel de la Commission des affaires sociales, 1982-1983, tableau 1 — Sommaire des déclarations reçues et des décisions rendues, p. 21.

sions rendues. Il n'est alors pas étonnant de constater une accumulation de dossiers qui provoque un engorgement se traduisant pour les appelants par des délais considérables.

La situation est à ce point critique que la Commission ne peut même pas prévoir les dates auxquelles les auditions auront lieu ou auxquelles les décisions seront rendues. Plusieurs citoyens ont sollicité mon aide pour que, à tout le moins, on leur communique cette information.

L'exemple suivant illustrera la situation révélée par l'étude du dossier de l'un de ces requérants[1]. Non satisfait de la décision du Bureau de révision de la Commission de la santé et de la sécurité du travail, un accidenté se pourvoit en appel le 24 novembre 1981. La Commission, dès le lendemain, accusait réception de la demande, mais précisait qu'elle ne serait pas en mesure de procéder à l'audition avant plusieurs mois.

Dix mois plus tard, la Commission ne pouvait toujours pas prévoir la date exacte à laquelle l'appel serait entendu : on parlait du début du printemps 83, soit 17 mois après la réception de la déclaration d'appel. En fait, l'audition s'est tenue le 4 mai et la décision fut communiquée à l'appelant le 22 juillet suivant. La première démarche à la Commission de la santé et de la sécurité du travail ayant eu lieu le 19 septembre 1979, il a donc fallu près de quatre ans avant d'en arriver à une solution définitive de cette affaire.

Lors de nos interventions à la Commission, on nous fit valoir, chiffres à l'appui, qu'il était impossible de procéder plus rapidement; nous avons dû en convenir. D'autre part, la Commission, et on aurait mauvaise grâce de l'en blâmer, se refuse à faire des passe-droits et s'oblige à suivre l'ordre chronologique des entrées. On a toutefois convenu, à notre demande, d'accorder une priorité aux cas d'extrême nécesssité. Ainsi un travailleur, incapable depuis son accident de rencontrer les paiements mensuels sur la propriété qu'il a acquise au cours des années, fait face à un refus d'extension de délai de la part de son créancier, s'il ne parvient pas à faire la preuve qu'il sera bientôt entendu par la Commission des affaires sociales où il espère se voir accorder des prestations plus élevées en raison de son incapacité à retourner au travail.

Ne pouvant obtenir de la Commission une date précise, il s'adresse à nos bureaux. Nous faisons valoir à la Commission que, bien que ce travailleur était à la poursuite d'un bien aléatoire, il fallait accorder à sa cause une priorité puisqu'il risquait autrement de perdre sa maison où il habitait avec sa famille. La Commission en convint et prit les mesures nécessaires pour que la cause soit entendue le mois suivant. Mais il s'agit de cas d'exception, de force majeure. Les autres, même lorsque la demande porte sur une indemnité qui constitue le seul moyen de subsistance, doivent attendre leur tour.

2.1.3. Les efforts de la Commission

La Commission n'a pas ménagé ses efforts pour tenter de réduire ces délais qu'elle considère elle-même comme déraisonnables. C'est ainsi qu'elle a demandé et obtenu du Conseil du trésor que ses effectifs soient augmentés. En 1981-1982, sans compter les occasionnels, les effectifs avaient connu depuis 1976-1977 une augmentation de 92%. Cependant, en comparant les déclarations d'appels de 1976-1977 à celles reçues en 1981-1982, on constate une augmentation de 166.5% (de 243% en 1980-1981, l'année record). On se trouve donc toujours en face d'une situation qui, au lieu de s'améliorer, tend à empirer.

Une mesure qui a également contribué à accélérer le processus de traitement des appels fut, sans contredit, l'amendement du 19 décembre 1980 qui autorisait le président de la Commission à réduire de trois à deux le quorum requis pour les auditions.

De même l'amendement, qui permit au président, également en 1980, d'émettre des ordonnances pour que soient retournées aux Bureaux de révision les décisions où on avait omis de statuer sur une question que la loi obligeait à trancher, soulagea d'autant le rôle de la Commission.

On chercha aussi à réduire le nombre des remises et on organisa des conférences préparatoires avec les parties. Enfin, on songe à implanter un système automatisé de gestion interne d'abord pour les dossiers individuels puis, dans une deuxième étape, pour la réglementation, la jurisprudence et la doctrine. On compte ainsi pouvoir faire une meilleure utilisation des ressources humaines.

À cet égard, on ne saurait reprocher à la Commission d'être demeurée inactive ou de ne pas s'être souciée du sort des citoyens qui réclament ses services. Mais il me faut quand même constater que, au 31 mars 1983, dans la seule division des accidents du travail, l'inventaire des appels, en attente d'audition, s'élevait à 3 500 dossiers. On voit mal comment on pourrait disposer de tous ces dossiers au cours de l'année, surtout si l'on considère que d'autres viendront inévitablement s'ajouter pendant l'exercice.

2.1.4. Quelques suggestions

Je n'ai pas à me substituer aux autorités en place et à décider pour elles des moyens à mettre en oeuvre pour assurer une plus grande efficacité de leur gestion interne. Cependant, Protecteur du citoyen, je ne peux rester insensible au sort réservé aux citoyens qui s'adressent à moi et je ne saurais me désintéresser des mesures envisagées pour donner effet à mes recommandations, surtout lorsque je dois constater que les

1. Dossier 82-12627, repris en 83-11367.

circonstances rendent toute correction impossible, comme ce fut le cas dans l'exemple rapporté ci-dessus. C'est dans cet esprit que je me permets de suggérer certaines mesures qui pourraient aider la Commission à alléger le fardeau que lui impose l'encombrement des appels logés chez elle:

- Il me paraît impératif d'accroître le nombre des quorums par l'addition de nouveaux effectifs.
- Il faudrait, par une politique claire et précise, qu'une pratique ferme viendrait confirmer, poursuivre les efforts entrepris pour réduire encore davantage les remises de cause. Il s'agit d'une question de discipline que la Commission devrait exiger des avocats qui viennent plaider devant elle. On éviterait ainsi, comme cela s'est souvent produit de faire perdre le temps des commissaires qui reviennent de régions éloignées n'ayant entendu que quelques-unes des causes qui figuraient au rôle.
- Peut-être y aurait-il lieu de spécialiser les commissaires et les assesseurs permettant ainsi, par l'expérience acquise, d'accélérer le traitement des dossiers?
- Une étude des motifs d'appels pourrait révéler les plus fréquents. On pourrait le signaler aux différents organismes ou ministères impliqués qui verraient à en informer les décideurs de première et de seconde instance. Cela devrait, en bout de ligne, réduire le nombre des appels.
- Et, à la limite, qu'est-ce qui empêcherait la Commission, munie des informations que contiennent ses statistiques, de prendre l'initiative de réunir tous les décideurs et d'étudier avec eux les points qui font difficulté et qui donnent lieu à des appels qui pourraient être évités si on s'entendait sur l'interprétation à donner aux diverses lois sociales.

Cette mesure peut paraître exorbitante voire même incongrue. Mais doit-on s'y refuser quand on songe que, pour l'année 1982-1983, la proportion des appels accueillis dans les trois divisions de l'aide sociale, des accidents de travail et de l'assurance automobile s'élève respectivement à 50%, à 46% et à 41%. Ces chiffres n'invitent-ils pas à tout mettre en oeuvre pour enrayer cette courbe ascendante?

Il ne s'agit certes pas de tenter d'influencer le tribunal administratif qu'est la Commission des affaires sociales à qui il appartient en dernière instance de trancher les diverses questions de droit ou de fait qui lui sont soumises. Mais si on arrivait à cerner certains problèmes qui reviennent constamment devant la Commission et qui débouchent sur une décision infirmant celle de l'administration, on pourrait alors, sans préjudice aux droits des appelants, éviter l'accumulation de dossiers et par ricochet réduire le temps d'attente pour ceux dont l'appel, malgré tout, s'imposerait.

2.2 La Commission de la santé et de la sécurité du travail

En 1982, nous avons reçu 807 demandes d'enquête concernant la Commission de la santé et de la sécurité du travail; en 1983, une légère diminution: ce chiffre est passé à 786. Il s'agit là d'un volume de plaintes imposant. Il ne faut cependant pas s'en étonner vu le nombre considérable des dossiers que la Commission doit traiter, dossiers qui, au surplus et de par leur nature même, donnent lieu à un fort pourcentage de mécontents.

Ce sont, bien sûr, surtout les travailleurs qui ont à porter des griefs contre la Commission. Mais ils ne sont pas seuls: les employeurs aussi se voient dans leurs relations avec la Commission imposer des conditions qui ne sont pas toujours conformes à la réglementation. Dans les pages qui vont suivre, je compte rapporter les causes les plus fréquentes et les plus sérieuses des préjudices subis, soit par les travailleurs, soit par les employeurs.

2.2.1. Les préjudices aux travailleurs

2.2.1.1. Les pratiques contraires à la loi

La compensation du trop payé non autorisé

« Considérant l'insaisissabilité des prestations dues à un travailleur, on ne doit en aucun cas, à moins d'une autorisation écrite signée par le débiteur, déduire d'une indemnité due à un travailleur un trop-perçu d'indemnité dont il a pu bénéficier antérieurement »[1].

Cette interdiction est stricte et ne laisse place à aucune exception. Pourtant nos dossiers font état d'un certain nombre de cas où, sans doute pour gagner du temps, on s'est permis, sans avoir obtenu le consentement préalable de l'intéressé, d'opérer compensation entre les sommes dues par la Commission au titre d'indemnité et celles dues par l'accidenté à la Commission[2]. En agissant ainsi on ne faisait pas que faire un accroc aux prescriptions du Manuel, on posait un geste carrément illégal, car c'est la loi qui décrète l'insaisissabilité des prestations dues à un travailleur accidenté[3].

L'absence de décision en première instance

Pour permettre la mise en branle du processus de révision et d'appel, il est essentiel qu'une décision de première instance intervienne en bonne et due forme. Nos enquêtes ont révélé que, dans certaines régions, pour mettre un terme aux prestations d'incapacité totale temporaire, on se contentait d'un certificat médical

1. Manuel de l'agent d'indemnisation, section 5.15, p. 1.
2. Dossier 82-53843.
3. L.R.Q., chap. A-3, art. 20.

de retour au travail[1]. Pourtant, la loi est explicite: c'est à la Commission qu'il appartient de décider « en première instance, toute affaire et question touchant la présente loi... »[2]. Il est vrai que la Commission peut déléguer ce pouvoir « à ceux de ses fonctionnaires qu'elle désigne »,[3] mais il est évident que seuls ceux qui ont reçu cette délégation peuvent agir au nom de la Commission, c'est-à-dire *décider* en son nom. Or ce pouvoir a été délégué aux agents d'indemnisation[4]. Un certificat médical ne constitue donc pas une décision au sens de la loi et conséquemment ne saurait donner ouverture au recours en révision[5]. J'ai alors insisté pour que chacune des demandes présentées à la Commission fasse l'objet d'une décision en bonne et due forme et qu'on y donne également l'information relative au droit de révision.

- L'absence de décision en cas d'aggravation

Victime d'un accident de travail en 1974, un de nos requérants s'était, en 1979, adressé à la Commission de la santé et de la sécurité du travail pour qu'on reconnaisse l'aggravation de son état de santé et qu'on l'indemnise en conséquence.

La Commission, tant en première instance qu'en révision, refusa sa demande. Il se pourvoit alors en appel à la Commission des affaires sociales, le 20 août 1982.

Entre temps, au printemps de 1982, il a subi une nouvelle aggravation; il présente donc une nouvelle réclamation à la Commission. Le Bureau médical recommande qu'on ne donne pas suite à cette nouvelle réclamation. L'agent d'indemnisation accueille sans plus la recommandation du Bureau médicale et refuse de rendre une décision en conséquence[6].

En septembre 1982, au moment où le requérant se présente à nos bureaux, l'appel à la Commission des affaires sociales sur la première demande n'est toujours pas entendu. Nous intervenons auprès de la Commission de la santé et de la sécurité du travail pour qu'une décision soit rendue sur la seconde demande ne serait-ce que pour gagner du temps, car s'il faut attendre la décision de la Commission des affaires sociales avant de s'occuper de la deuxième réclamation, on risque de perdre un temps précieux.

La Commission de la santé et de la sécurité du travail acquiesça à notre demande; elle nous fit cependant savoir que sa politique serait à l'avenir de rendre des décisions dans de telles circonstances, mais seulement quand la demande spécifique lui en serait faite par l'accidenté ou par une personne dûment mandatée.

Je continue à croire que cela n'est pas suffisant et que la loi, en toute hypothèse, confère à l'accidenté le droit strict à une décision formelle à toutes et chacune de ses demandes. J'ai entrepris de nouvelles démarches en ce sens auprès de la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

- L'insuffisance de motivation des décisions

La loi précise que les décisions de la Commission de la santé et de la sécurité du travail « doivent être motivées »[7]. Je ne crois pas que la Commission satisfasse aux exigences de la loi quand elle justifie sa décision par la formule suivante: « L'étude de votre dossier par la réadaptation sociale démontre que vous ne répondez plus aux normes d'admissibilité du programme de recherche d'emploi auquel vous participez. En conséquence, le versement de vos prestations cessera à partir du ...[8]. Ou encore: À la suite de l'examen de votre dossier par notre Bureau médical, nous tenons à vous aviser que les soins que vous recevez depuis le 13 décembre 1982, sont refusés et aucune indemnité ne vous sera versée, la Commission de la santé et de la sécurité du travail s'en tenant à la décision prise par l'évaluateur... »[9].

Il y a là manifestement un accroc à la loi qui n'est pas sans conséquence. Car, comment un accidenté peut-il contester une décision et se prévaloir de ses droits de révision s'il n'est pas adéquatement informé des motifs sur lesquels s'appuie cette décision. L'efficacité administrative a ses mérites et ses exigences mais ne saurait être obtenue au détriment des droits des travailleurs.

- Décider au-delà de la demande et réviser sa propre décision: deux illégalités

Une instance ne saurait se prononcer au-delà de la question qui lui est soumise pour décision. Ce principe est tellement évident qu'il est inutile d'insister.

Autre principe non moins évident: une instance, à moins d'une disposition expresse de la loi à cet effet, ne peut pas réviser sa propre décision. Or, nulle part dans la loi peut-on trouver semblable disposition en faveur d'un Bureau de révision de la Commission de la santé et de la sécurité du travail. En sens contraire, on peut avancer que l'article 64 de la Loi sur les accidents de travail précise et limite la juridiction du Bureau de révision à « une décision rendue par un fonctionnaire désigné » par la Commission[10]. L'appel de la décision ainsi révisée doit être entendu par la Commission

1. Dossiers 82-10978; 82-54210; 82-53269, etc.
2. L.R.Q., chap. A-3, art. 63 § 1.
3. L.R.Q., chap. A-3, art. 63 § 4.
4. Manuel de l'agent d'indemnisation, section 5.26, p. 8.
5. L.R.Q., chap. A-3, art. 20.
6. Dossier 82-10978.
7. L.R.Q., chap. A-3, art. 63 § 8.
8. Dossiers 82-13725; 83-52032.
9. Dossier 83-10511.
10. L.R.Q., chap. A-3, art. 64 § 1.

des affaires sociales[1]. Il ne peut donc y avoir aucun doute qu'un Bureau de révision qui révise sa propre décision agit dans la plus parfaite illégalité.

Pour avoir fait fi de ces principes, un Bureau de révision a fait subir à un travailleur un préjudice certain. Voici brièvement résumée l'histoire de ce travailleur et de ses démêlés avec la Commission de la santé et de la sécurité du travail[2].

En septembre 1969, ce travailleur est victime d'un accident; il se voit alors accorder un déficit anatomo-physiologique de 3%. À la mi-décembre 1976, suite à un travail particulièrement ardu, il ressent une forte douleur à la main droite. On lui fait subir divers examens médicaux et finalement, le 20 avril 1977, un agent d'indemnisation de la Commission de la santé et de la sécurité du travail l'avise que sa réclamation est acceptée comme maladie professionnelle et qu'une incapacité totale temporaire lui est reconnue en conséquence. Celle-ci lui fut versée pour diverses périodes s'échelonnant du 27 décembre 1976 au 17 mai 1978; à cette dernière date, d'après une expertise médicale exigée par la Commission, on décide de mettre fin à la période d'incapacité totale temporaire tout en refusant toute indemnité pour incapacité partielle permanente.

L'accidenté contesta cette décision et en demanda la révision. Le 11 février 1980, le Bureau de révision de Montréal « après avoir examiné le dossier et avoir sur le tout mûrement délibéré », rendit la décision suivante:

« a) accueille la demande de M. X;
b) déclare qu'il a droit aux prestations pour incapacité totale temporaire du 1er août jusqu'à son retour au travail le 2 octobre 1978;
c) demande de son propre chef une expertise pour établir un diagnostic et, si possible, un déficit anatomo-physiologique;
d) informe M. X. qu'il se prononcera sur le déficit anatomo-physiologique aussitôt qu'il le pourra »[3].

Par cette décision le Bureau de révision reconnaissait donc le lien entre l'état pathologique de l'accidenté en 1978 et la maladie professionnelle déclarée le 27 décembre 1976. Cependant, quoique possédant « les éléments nécessaires pour se prononcer sur le droit à la prestation pour incapacité totale temporaire », le Bureau de révision estima ne pas disposer des « éléments pour se prononcer sur les prestations pour déficit anatomo-physiologique »[4].

La décision du Bureau de révision était donc ferme sur deux points: 1- Le droit de l'accidenté à l'indemnité pour incapacité totale temporaire du 1er août au 2 octobre 1978 et 2- Le droit de l'accidenté à une indemnité, dont le taux reste à fixer, pour incapacité partielle permanente. La reconnaissance de ces deux droits impliquait, de toute évidence, l'admission du lien de causalité entre la condition pathologique de l'accidenté et la maladie professionnelle dont il était souffrant depuis 1976. Une seule chose restait à déterminer soit le « quantum » du déficit anatomo-physiologique. C'était la raison de l'expertise médicale demandée par le bureau.

L'expertise complétée et reçue au Bureau de révision, celui-ci s'appuyant sur le considérant suivant:

> « ... considérant que, d'autre part, suite aux expertises des docteurs X et Y, il n'y a pas lieu d'accorder un déficit anatomo-physiologique au travailleur »,[5]

rendit une nouvelle décision:

> « Après avoir ré-étudié le dossier, évalué les rapports d'expertises qu'il avait lui-même demandés et avoir sur le tout mûrement délibéré,
>
> a) déclare que M. X. ne souffre pas de maladie reliée à son travail;
> b) déclare qu'en conséquence il n'a pas droit à des prestations pour déficit anatomo-physiologique[6].

Même si cette décision précisait qu'en raison de la bonne foi des parties, il n'y avait pas lieu de réclamer de l'accidenté le remboursement des indemnités qui, selon la logique de cette nouvelle décision, lui auraient été versées sans raison, et malgré l'appel de cette décision logée à la Commission des affaires sociales, le Bureau régional de la Commission de la santé et de la sécurité du travail exigeait quand même de l'accidenté le remboursement de la somme de 16 012 $, représentant le total des prestations reçues par l'accidenté depuis 1976. Suite à notre intervention, on renonça à cette réclamation.

Mais quand nous avons fait valoir que la deuxième décision du Bureau de révision était illégale, et que, conséquemment, il fallait ne pas en tenir compte, nous avons eu moins de succès.

Pourtant il me paraît clair que, par sa décision du 29 août 1980, le Bureau de révision de Montréal se trouvait à casser sa propre décision du 11 février 1980, ce qui ne lui est pas permis; cette deuxième décision était illégale à un autre titre puisque la question qui faisait l'objet de la révision, c'était le « quantum » du déficit anatomo-physiologique et non l'existence du lien de causalité entre l'état pathologique et la maladie professionnelle, question qui avait été décidée sans

1. L.R.Q., chap. A-3, art. 65: « Toute personne qui se croit lésée par une décision rendue par un Bureau de révision peut interjeter appel de cette décision de la Commission des affaires sociales... ».
2. Dossier 80-4732.
3. Commission des accidents du travail du Québec, dossier 6281-659, Montréal, le 11 février 1980.
4. Ibidem.
5. Commission de la santé et de la sécurité du travail, dossier 6281-659, Montréal, le 29 août 1980.
6. Ibidem.

équivoque tant par l'agent d'indemnisation que par le Bureau de révision lui-même.

Portée en appel, la deuxième décision du Bureau de révision a été maintenue par une décision de la Commission des affaires sociales du 20 juin 1983. La Commission s'est prononcée sur le fond: à ses yeux les « rapports démontrent une opinion médicale prépondérante à l'effet que l'appelant ne souffre pas d'une pathologie du système vasculaire périphérique... qu'on pourrait imputer à l'accident du 23 septembre 1969 »[1].

La Commission des affaires sociales, invoquant sa propre jurisprudence majoritaire, a refusé par ailleurs de se prononcer sur le caractère illégal de la décision du 29 août 1980 du Bureau de révision, « une telle question pouvant par ailleurs être soumise à la Cour supérieure par voie d'évocation ».

Il ne m'appartient pas de juger du bien-fondé de la jurisprudence majoritaire de la Commission des affaires sociales, mais je ne peux m'empêcher de constater le préjudice subi par le travailleur. Un préjudice qui se traduit principalement par le fait que toute aggravation qui pourrait survenir ne peut donner lieu à une nouvelle décision de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (puisqu'il est maintenant établi qu'il n'existe aucun lien de causalité entre l'état pathologique et l'accident de travail de 1969 ou la maladie professionnelle de 1976). Pourtant le contraire avait été reconnu sans équivoque.

Il y a, bien sûr, l'évocation en Cour supérieure, mais outre les délais impliqués — il s'agit d'une affaire qui remonte en 1978 — les frais éventuels, les tracas qu'occasionne une telle démarche et les ennuis qu'elle ne manquerait pas de causer dont le moindre n'est pas, pour le travailleur, de se voir priver temporairement d'une prestation à laquelle il a droit, il me semble inadmissible d'en arriver à une telle « judiciarisation » des rapports d'un citoyen avec l'Administration publique.

Pour avoir excédé sa juridiction, un Bureau de révision a acculé un travailleur à une impasse qui pourrait bien équivaloir à une injustice. Le problème a été soumis au président de la Commission dont je suis dans l'attente d'une réponse.

2.2.1.2. Les pratiques contraires aux procédures de la Commission

- L'indexation de l'indemnité pour incapacité totale temporaire

Le Manuel prévoit que l'indexation pour incapacité totale temporaire doit être accordée aux dates anniversaires de l'accident ou de l'aggravation même si l'indemnité n'a pas été versée pendant douze mois consécutifs[2]. Un de nos requérants, n'eut été de notre intervention, se serait vu priver d'une somme de 747 $ correspondant à l'indexation de son indemnité qu'on ne lui avait accordée pour la raison que la période d'incapacité avait été interrompue au cours de l'année qui a suivi son accident[3].

- La fin de l'incapacité totale temporaire

Il arrive parfois que le médecin traitant omet de fixer la date de retour au travail de l'accidenté. Dans ces cas, si une expertise s'avère nécessaire, il est prévu que l'indemnité doit continuer à être versée jusqu'au moment de l'examen ou jusqu'à ce que l'expert ait avisé le travailleur de sa date de retour au travail[4].

Mes dossiers font état de plusieurs cas où cette règle n'a pas été respectée et où on interrompt brusquement et arbitrairement les prestations dans l'attente des résultats de l'expertise médicale[5].

- L'information concernant les droits de révision et d'appel

Pour permettre à l'accidenté d'obtenir pleine justice et éviter autant que possible des erreurs, le législateur a prévu un mécanisme d'appel à deux paliers, l'un au Bureau de Révision et l'autre à la Commission des affaires sociales. Il a posé des limites dans le temps à l'exercice de ces recours.

Pour sa part, la Commission de la santé et de la sécurité du travail fait à ses agents un devoir d'informer les accidentés de leur droit de contester les décisions dont ils ne sont pas satisfaits. (« Les parties concernées par une décision rendue doivent être informées ainsi que de leur droit d'en appeler » prescrit le Manuel)[6].

Malheureusement cette prescription n'est pas toujours observée[7]. Plusieurs accidentés se trouvent ainsi, faute d'information adéquate, privés d'un recours additionnel que la loi leur reconnaît.

2.2.1.3. Les délais

- Les délais d'antan

Dans ses rapports antérieurs, le Protecteur du citoyen a fait état à plusieurs reprises du délai de traitement des réclamations présentées par les accidentés du travail. À l'époque, on a dénoncé ces situations, les rapports de mes prédécesseurs en font foi, et on s'est appliqué, de concert avec les autorités de la Commission, à rechercher des hypothèses de solution.

1. Commission des affaires sociales, Division des accidents du travail, dossier 205-587-025, Montréal, le 20 juin 1983.
2. Manuel de l'agent d'indemnisation, section 3.1, p. 15
3. Dossiers 82-54827; 82-11980, 82-11332; 82-11773; 83-50922; 83-50494, etc.
4. Manuel de l'agent d'indemnisation, section 3.2, p. 16.
5. Dossiers 82-51744; 82-11598; 83-10962, etc.
6. Manuel de l'agent d'indemnisation, section 5.10, p. 1.
7. Dossiers 82-51417; 82-13006; 82-50429; 82-12026, etc.

Il s'est agit parfois simplement d'apporter des changements aux pratiques administratives, d'autrefois d'augmenter le personnel dans les secteurs plus encombrés, ou encore d'établir un ordre de priorité d'après la nature de la réclamation. Ces mesures se sont avérées efficaces et on a pu constater une nette amélioration.

Certes certains dossiers demanderont toujours un délai plus étendu en raison du traitement particulier qu'ils requièrent. On pense aux cas des maladies professionnelles qui exigent le recours à des spécialistes, ou encore aux nombreux cas qui font l'objet de contestation en révision ou même en appel à la Commission des affaires sociales. Il fallait parfois jusqu'à trois ou quatre ans avant que l'affaire ne soit classée[1]. On était parvenu à réduire sensiblement ces délais.

- *Les délais aux bureaux de révision*

Ici aussi on a pu constater de sérieuses améliorations; certains bureaux réussissaient à fixer l'audition d'une demande dans le mois de sa réception. Malheureusement à l'automne 1982, les autorités de la Commission décidèrent d'introduire entre la première instance et la révision une étape intermédiaire dite de la reconsidération administrative. On voulait par là assurer un meilleur contrôle de la qualité des services, réduire le nombre des dossiers en révision et sans doute paver la voie à la nouvelle loi. L'intention était louable mais le résultat de l'opération s'avéra négatif. Plutôt que d'accélérer le processus, on l'a ralenti, car les dossiers qui, de toute façon, ont dû aboutir aux Bureaux de révision, se sont vu imposer une étape additionnelle qui n'a fait que retarder leur traitement. De plus, espérant le succès de l'opération, on commença prématurément à réduire le personnel des Bureaux de révision et, en conséquence, les dossiers en attente se multiplièrent. En fait, on en est revenu aux situations pénibles qu'on a connues lors des années qui ont suivi l'implantation des Bureaux de révision. Il faut maintenant compter de sept à neuf mois avant même qu'une audition puisse avoir lieu. Si on ajoute à cela le temps de délibération, il n'est pas rare qu'une décision intervienne au-delà d'une année depuis la réception initiale de la demande. En voici un exemple.

Un accidenté est avisé, le 8 juillet 1982, de la fin de sa période d'incapacité totale temporaire. Par la même occasion, on lui reconnaît un taux d'incapacité partielle permanente de 3%. Insatisfait, le requérant conteste la décision ainsi rendue le 27 juillet 1982.

Le 21 avril 1983, il s'adresse à nos bureaux: il est toujours en attente d'une convocation pour audition en révision. L'enquête a permis de mettre en évidence que la Commission avait omis de rendre une décision en reconsidération administrative, c'est-à-dire selon les explications de la Direction régionale, que la Commission en était toujours à étudier les rapports médicaux présentés par l'accidenté.

Le 8 juillet 1983, suite à notre intervention, les autorités de la Direction régionale ont accepté de transférer sans délai le dossier au Bureau de révision; aucune décision n'avait été rendue en reconsidération administrative et près d'une année s'était écoulée en pure perte[2].

Il est malheureux que la Commission se soit lancée dans cette nouvelle aventure alors que les Bureaux de révision commençaient à s'affirmer; ils avaient, en effet, conquis leur indépendance face à la Commission et s'étaient mérités une crédibilité qui s'imposait de plus en plus; on a vu également que leur efficacité s'était considérablement accrue. Bref il y avait lieu d'espérer un système de révision sérieux, autonome et efficace.

Au lieu de cela, par l'introduction du processus de reconsidération administrative, on est venu perturber un système bien structuré et par le fait même occasionné de nouveaux délais dont les accidentés font les frais. Nous avons entrepris des démarches auprès de la Commission pour qu'elle remédie à la situation; il ne semble pas, à court terme, y avoir d'autre solution pour sortir de l'impasse que d'ajouter des effectifs aux divers Bureaux de révision.

- Un cas de délai particulièrement grave[3]

Une travailleuse subit un accident de travail en mars 1966. Son employeur ne produit alors aucun avis à la Commission des accidents du travail. La réclamation est dirigée vers une compagnie d'assurance privée.

Le 25 mai 1969, l'accidentée connaît une aggravation qui oblige son médecin traitant à procéder à une discoïdectomie. Il s'ensuit un arrêt de travail de $3^1/_2$ mois.

Le 25 août 1971 survient une nouvelle aggravation qui nécessite un arrêt de travail de six mois. Son retour au travail ne se fait que de façon sporadique et à temps partiel.

De septembre 1977 à janvier 1978, son état nécessite à nouveau des traitements médicaux. Ce n'est qu'alors que la Commission des accidents du travail de l'époque est saisie d'une réclamation formelle. On procéda à l'étude de cette réclamation et, le 5 janvier 1979, la Commission de la santé et de la sécurité du travail rejeta la demande, refusant de voir une relation entre l'accident de travail et la pathologie lombaire dont souffrait l'accidentée.

1. Dossier 83-10386.

2. Dossier 83-50927. Autres dossiers: 82-54420; 82-10922; 83-50438; 83-50009; etc.

3. Dossier 83-10386.

Le 19 juin 1980, le Bureau de révision de la Commission de la santé et de la sécurité du travail confirme la décision de première instance.

Le 10 juillet 1980, le tout est porté en appel à la Commission des affaires sociales qui, après une audition tenue le 23 septembre 1981, rend une décision favorable le 6 janvier 1982 qu'elle exprime en ces termes:

> « L'appelante a été victime d'un accident survenu par le fait ou à l'occasion de son travail pour l'intimée au mois de mars 1966 et (qu')elle est en droit de recevoir une indemnité en conséquence. »

Notre intervention dans ce dossier date de la fin de l'année 1982 et fait suite à une plainte portant sur la lenteur de la Commission à verser à la requérante une somme de 1 500,07 $ correspondant à sa perte de revenu pour la période de septembre 1977 à janvier 1978 en raison de son incapacité totale temporaire et d'une somme de 6 248,34 $ correspondant à l'incapacité partielle permanente évaluée à 20%. Le chèque finalement émis, nous avions répondu à la demande de notre requérante.

Cependant une étude plus poussée du dossier nous fit réaliser que la requérante était loin d'avoir reçu tout ce à quoi elle avait droit. Des périodes d'incapacité totale temporaire conséquentes aux diverses aggravations n'avaient pas été indemnisées. On n'avait pas, non plus, adapté le taux de déficit anatomo-physiologique en fonction des diverses aggravations, ni évalué l'inaptitude à reprendre le travail découlant de ces aggravations. Bref, une somme additionnelle de 5 480,34 $ fut versée à notre requérante.

Ces montants de 6 248,34 $, de 1 500,07 $ et de 5 480,34 $ représentaient les indemnités auxquelles donnaient droit la décision de la Commission des affaires sociales. Mais on aura noté le long délai qui s'est écoulé depuis la réclamation en janvier 1978 jusqu'à la décision de la Commission des affaires sociales en janvier 1982. Pendant cette longue période le dossier de l'accidentée est resté inactif. Or n'eût été du caractère litigieux de la réclamation, l'accidentée aurait eu droit depuis février 1978 à un programme de réadaptation sociale qui aurait pu permettre sa réinsertion sur le marché du travail à un emploi approprié à sa condition, lui assurant ainsi un revenu appréciable. Programme d'ailleurs auquel elle fut admise en février 1983. Nous avons donc demandé et obtenu que la Commission compensât le préjudice financier subi par notre requérante en raison de cette longue attente. C'est une somme de 40 000 $ qui lui fut alors versée pour un total dépassant 60 000 $.

2.2.1.4. Une recommandation formelle refusée: le retrait préventif de la travailleuse enceinte

Une employée de la Commission au bureau régional de Chicoutimi en est à sa trente et unième semaine de grossesse. Son médecin traitant émet un certificat favorable au retrait préventif après avoir diagnostiqué une « hémorragie du troisième trimestre ». Il considère qu'il s'agit là d'une grossesse à risques très élevés qui exige le repos complet. Il enjoint donc à sa patiente de rentrer immédiatement chez elle, d'abandonner toute activité et de garder le lit.

La travailleuse rentre donc chez elle et présente une demande de prestations à la Commission pour retrait préventif. La demande est refusée pour les raisons suivantes:

1- La formule de demande n'a pas été signée par la travailleuse elle-même mais par son employeur.
2- La travailleuse n'a pas demandé d'être affectée à d'autres tâches que celle qu'elle occupait comme le veut la loi[1].
3 Le Dr X du département de santé communautaire affirme que les complications de la grossesse ne peuvent être liées en aucune façon à un ou des risques identifiés au milieu de travail; il ne peut donc pas recommander le retrait préventif mais il ajoute: « bien que le médecin traitant de Mme X pouvait, lui, le faire car il s'agissait d'une grossesse G.A.R.E. (i.e. à risques élevés). »

Je ne crois pas nécessaire de m'attarder aux deux premières raisons invoquées sur lesquelles on aurait mauvaise grâce de vouloir trop insister. En effet, il est bien évident que l'état de santé de la travailleuse ne lui permettait pas de se rendre au bureau pour signer elle-même la formule de demande de prestations; son supérieur immédiat a cru lui rendre service en la signant pour elle. Au surplus, s'il s'agit là d'une exigence ferme, il appartenait à l'employeur qui, on s'en souvient, n'est autre que la Commission elle-même, de prendre les mesures pour que la demande de prestations ne contienne aucun vice de forme.

Quant à la demande de réaffectation, on ne peut vraiment l'exiger que par une lecture extrêmement littérale du texte de loi. En effet, comment une travailleuse dans l'état de santé de notre requérante pouvait-elle se soumettre à cette exigence? Les prescriptions du médecin étaient radicales: le repos complet sans délai. On comprend donc aisément qu'elle ne pouvait demander une réaffectation quelconque: tout travail lui était interdit. L'article 41 ne prévoit d'ailleurs-t-il pas que s'il n'existe aucun travail ne comportant aucun danger, la travailleuse enceinte peut cesser de travailler jusqu'à l'accouchement et avoir droit

1. L.R.Q., chap. S-2.1, art. 40: « Une travailleuse enceinte qui fournit à l'employeur un certificat attestant que les conditions de son travail comportent des dangers physiques pour l'enfant à naître ou, à cause de son état de grossesse, pour elle-même, peut demander d'être affectée à des tâches ne comportant pas de tels dangers et qu'elle est raisonnablement en mesure d'accomplir. ».

au retrait préventif? Cela ne rend-il pas relativement peu importante la demande formelle de réaffectation?

Le troisième motif est plus sérieux et pose la question de l'interprétation stricte ou libérale qu'il faut donner à l'article 40 de la Loi. Doit-on, en d'autres termes, considérer, pour donner ouverture au retrait préventif, les seuls dangers inhérents a des conditions de travail particulières ou le législateur a-t-il voulu qu'on tienne compte également de l'état de santé particulier de la travailleuse?

Dans un premier temps la Commission interprétait largement l'article 40; le Manuel de l'agent d'indemnisation prévoyait en effet: « L'expression, conditions de travail, doit être interprétée d'une façon large en tenant compte de l'état particulier de la travailleuse enceinte ou de l'enfant à naître. Même si les conditions de travail ne comportent pas de danger en soi, elles pourraient quand même comporter des dangers au sens de l'article 40 de la loi »[1].

Malheureusement notre requérante n'a pu bénéficier de cette interprétation libérale. En effet, comme elle était à l'emploi de la Commission au bureau régional de Chicoutimi, son dossier n'a pu être traité à cet endroit et a dû être transféré au siège administratif. Le fonctionnaire, à qui le dossier fut confié, contrairement à la pratique de la plupart des bureaux régionaux de la Commission, a toujours refusé de considérer les conditions personnelles de la travailleuse pour reconnaître le droit au retrait préventif. La requérante n'a donc pu profiter des largesses dont elle-même avait été témoin à Chicoutimi puisqu'à ce bureau on se montrait plus généreux qu'à Québec.

En vue de l'uniformisation des décisions à ce sujet dans les divers bureaux de la Commission, le vice-président à la Réparation adressa aux chefs de la réparation, aux directeurs régionaux et aux directeurs des bureaux de révision, une note de service datée du 26 août 1982 où il précisait qu'à compter du 1er septembre 1982 « seules les conditions de travail identifiées au poste de travail de la travailleuse et qui comportent des dangers physiques pour l'enfant à naître ou, à cause de son état de grossesse pour elle-même... doivent être prises en considération dans l'acceptation de la demande d'indemnités. » On cherchait ainsi pour l'avenir à exclure des causes donnant droit au retrait préventif les conditions dites personnelles. En somme on passait de l'interprétation large à une interprétation stricte. C'est en se réclamant de cette note de service confirmée par une résolution de la Commission que le Bureau de révision maintint la décision de première instance. On ne tint pas compte du fait que la demande d'indemnités est intervenue avant la mise en vigueur de la nouvelle politique. Mais il y a plus: à mon sens, on ne peut, par une note de service, fut-elle entérinée par une résolution, modifier le sens que le législateur a voulu donner à sa loi. Or il semble bien que l'expression « les conditions de son travail » de l'article 40 doive être interprétée largement. Et voici pourquoi:

1- La Loi d'interprétation stipule: « Toute disposition d'une loi, qu'elle soit impérative, prohibitive ou pénale, est réputée avoir pour objet de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage. Une telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin »[2].

Or l'objet de la Loi sur la santé et la sécurité du travail est indiqué à l'article 2: « La présente loi a pour objet l'élimination à la source même des dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs. »

Si donc, dans le cas d'une travailleuse enceinte, la seule façon d'éliminer à la source même les dangers pour sa santé (ou pour la santé de l'enfant à naître) c'est l'abstention de tout travail, il est clair que ce moyen se trouve prescrit et reconnu implicitement par la loi.

2- « La première de ces règles générales d'interprétation écrit l'Honorable Juge Pigeon, c'est qu'il faut tenir compte de l'ensemble de la législation. C'est un principe que nous avons au Code civil au sujet de l'interprétation des écrits: Chaque disposition s'interprète en regard des autres »[3].

Or, on aura remarqué qu'à l'article 40, le législateur ne spécifie aucune des conditions particulières qui pourraient restreindre le droit au retrait préventif; c'est sans doute qu'il a voulu considérer plus que les dangers inhérents à des conditions de travail particulières. Car, en effet, dans la même loi, traitant du retrait préventif du travailleur, il précise que les conditions particulières qui y donnent ouverture sont celles reliées à l'exposition à un contaminant. Il faut, en conclure, interprétant les dispositions 40 et 32 en regard l'une de l'autre, que le législateur n'a pas jugé bon de limiter à des conditions particulières le droit au retrait préventif de la femme enceinte mais de le permettre en tout état de cause dès que le danger existe par le seul fait du travail et pour reprendre la formulation du Manuel de l'agent d'indemnisation qui définissait, dans un premier temps la politique de la Commission: « Même si les conditions de travail ne comportent pas de danger en soi, elles pourraient quand même comporter des dangers au sens de l'article 40 de la loi. »

3- Enfin on voit mal comment le législateur, qui édicte clairement que si la travailleuse ne peut être affectée à des tâches sans danger elle peut se retirer chez

1. Manuel de l'agent d'indemnisation, section 8.1, p. 4.

2. L.R.Q., chap. I-16, art. 41.

3. Pigeon, *Rédaction et Interprétation des lois*, Collection études juridiques, Éditeur officiel du Québec, 1978, p. 44.

elle jusqu'à son accouchement,[1] aurait eu l'intention de refuser le droit au retrait préventif à celle pour qui tout travail quel qu'il soit constitue un danger pour elle-même ou son enfant à naître?

J'ai fait valoir mon point de vue au président de la Commission. Celui-ci s'est dit d'accord avec le principe du retrait préventif de la travailleuse enceinte dont l'état de santé ne lui permet pas de se présenter au travail, mais il ne peut accepter que ce soient les employeurs qui défraient les coûts. Pour lui, on devrait mettre sur pied un programme qui viendrait au secours de la travailleuse qui se retrouve dans cette situation. Seules, quant à lui, les conditions directement reliées au travail peuvent être considérées pour accorder, aux frais des employeurs, le retrait préventif de la travailleuse enceinte.

Certes, cette position n'est pas absurde, elle se défend; mais là n'est pas la question. La question qui se pose, c'est celle de savoir si le législateur, comme il l'a fait pour d'autres programmes sociaux, par exemple le régime de retraite ou l'assurance collective, a voulu imposer ce coût social additionnel aux employeurs. L'étude de la loi m'amène à conclure que telle a été sa volonté.

L'analyse de ce cas particulier met en lumière un certain nombre d'irrégularités que d'autres dossiers pourraient aussi illustrer: les disparités régionales, les constantes modifications aux politiques, l'application rétroactive de ces mêmes politiques, une certaine rigidité dans l'interprétation des lois, etc. Autant de choses que j'ai signalées aux autorités de la Commission et qui, je l'espère, recevront l'attention qu'elles méritent.

2.2.2. Les préjudices aux employeurs

Les travailleurs ne sont pas les seuls à subir des préjudices de la part de la Commission de la santé et de la sécurité du travail. Provenant des employeurs, les problèmes qui sont portés à notre attention sont sans doute moins nombreux, mais ils n'en constituent pas moins d'authentiques lésions qui justifient l'intervention du Protecteur du citoyen. Les requêtes les plus fréquentes ont trait aux diverses pénalités qu'impose la Commission aux employeurs qui retardent à s'acquitter des obligations que la loi et les règlements leur imposent. On reproche, non sans raison, à la Commission de ne pas respecter elle-même les règlements qu'elle édicte.

2.2.2.1. Les pénalités pour défaut de produire à temps la liste des salaires

Le règlement prévoit qu'un employeur pris en défaut dans ce cas devient passible de payer une cotisation additionnelle ne devant pas excéder 5% du montant dû pour cotisation et en plus, à compter du 1er avril de chaque année, un intérêt au taux de 5% l'an pour chaque jour additionnel de retard[2].

Or, la Commission, en plus de charger une première pénalité de 5% du montant dû ajoutait une autre pénalité, comme la loi le lui permet, mais au taux de 1 1/2% par mois pour chaque jour additionnel. On se trouvait ainsi à charger en fait non pas 5% l'an mais bien 18 1/2% l'an[3].

Devant ces faits, j'ai recommandé au président de la Commission qu'on voie à rembourser aux employeurs ce qu'on leur avait injustement réclamé. Je suis toujours dans l'attente d'une réponse à ma requête.

2.2.2.2. Les pénalités pour défaut de payer à temps la cotisation

Cette peine est établie par règlement. En 1982, le règlement rendait l'employeur retardataire « passible d'une peine de 5% du montant dû et d'une peine additionnelle de 1 1/4% de tel montant pour chaque mois ou fraction de mois subséquent pendant lequel il est ainsi en défaut[4]. Estimant cette peine insuffisante, la Commission de la santé et de la sécurité du travail porta la peine additionnelle de 1 1/4% à 1 1/2%. Cela est son droit le plus strict. Mais il ne lui est pas permis d'appliquer ce nouveau règlement avant qu'il ne soit publié dans la Gazette officielle du Québec et approuvé par le Gouvernement. L'article 125 de la Loi des accidents du travail est sur ce point explicite: « les règlements entrent en vigueur le jour de leur publication dans la Gazette officielle du Québec, d'un avis signalant qu'ils ont reçu l'approbation du Gouvernement... »[5].

La publication de cet avis n'étant intervenue que le 1er septembre 1982, la Commission s'est trouvée à charger illégalement aux employeurs pris en défaut de payer leurs cotisations à temps une peine additionnelle de 1/4% depuis environ le 1er avril jusqu'au 1er septembre[6]. Elle a ainsi perçu sans droit une somme importante.

J'ai alors recommandé à la Commission de la santé et de la sécurité du travail de remettre les sommes illégalement perçues à chacun des employeurs ainsi pénalisés au-delà de ce que la loi autorise. Le président de la Commission n'a pas donné suite à ma recommandation invoquant les longs délais qui doivent courir depuis l'adoption par le Conseil d'administration d'un règlement jusqu'à sa mise en demeure définitive. Dans le cas sous considération, le règlement avait été adopté

1. L.R.Q., chap. S-2.1, art. 41.

2. L.R.Q., chap. A-3, R-6.

3. Dossier 83-10167.

4. L.R.Q., chap. A-3, R-10.

5. L.R.Q., chap. A-3, art. 125.

6. Dossiers 82-11777; 82-52339.

pour prépublication le 22 octobre 1981; il fut prépublié le 3 mars 1982 et finalement adopté par le Conseil d'administration pour publication définitive le 15 avril 1982. Il n'est entré en vigueur que le 1er septembre 1982[1].

Ce processus, il est vrai, est fort long; qu'on prenne des mesures pour le simplifier. Mais tant que la loi sera ce qu'elle est, il n'est pas permis d'imposer une pénalité en vertu d'un règlement qui n'est pas en vigueur. Et s'il s'agit, comme l'écrivait le président, « d'une mesure d'équité pour les employeurs en règle », cette mesure n'en est pas moins injuste pour les employeurs retardataires.

2.2.2.3. Le paiement de la cotisation en plusieurs versements

La loi permet à l'employeur d'acquitter sa cotisation à la Commission en plusieurs versements. Elle précise à cet effet: « Lorsque le paiement peut être fait en plusieurs versements, l'employeur doit payer le premier versement dans le délai (...) indiqué et le versement ou les versements subséquents à l'époque ou aux époques indiquées dans l'avis »[2]. On a vu par ailleurs, dans le paragraphe précédent, que l'employeur qui tarde à acquitter sa cotisation peut se voir imposer une pénalité.

Or la Commission, sans aucun fondement légal, considérait comme en retard l'employeur qui, se prévalant du privilège que la loi lui accorde de payer en plusieurs versements, ne lui faisait pas parvenir avant la date d'échéance du premier versement une série de chèques faits aux diverses dates indiquées dans l'avis de cotisation[3].

Peut-être pourrait-on prétendre que cette pratique n'est pas contraire à la loi, elle n'en impose pas moins une exigence qui va certainement au-delà de la loi. Cette exigence est excessive et rien ne l'autorise. Le Bureau de révision de Montréal de la Commission en convint dans une décision du 9 mars 1983[4]. Un des considérants de cette décision rejoint bien ma pensée: « Puisque le requérant s'est acquitté fidèlement et régulièrement de chacun des montants qui lui étaient demandés, aux dates précises mentionnées dans l'avis, il n'est pas raisonnable d'exiger un montant, quel qu'il soit, au titre de pénalité pour ne s'être pas conformé à une formalité pour le moins très secondaire, sinon tracassière, ce qui, dans le présent cas, a été sans conséquence. »

Ma recommandation à la Commission fut de cesser cette pratique et de rembourser aux employeurs les pénalités abusivement perçues. On accepta ma première recommandation et on consentit pour 1982 à rembourser la pénalité à ceux des employeurs qui en feraient la demande et se conformeraient à certaines autres exigences administratives.

Cette demi-mesure ne me satisfait pas. Je continue à demander à la Commission de la santé et de la sécurité du travail de rembourser tous ceux qui ont été victimes de « cette mesure très secondaire, sinon tracassière » et, peut-être, carrément illégale. Je fus étonné de constater que la même pratique avec quelques adoucissements était maintenue en 1983.

2.3 La Curatelle publique

Chargé d'administrer les biens des incapables, le Curateur public se trouve investi d'une mission sociale de la plus haute importance. S'il est vrai en effet, comme on l'a souvent répété, qu'on juge d'une société à la façon dont elle traite les plus faibles de ceux qui la composent, c'est une très lourde responsabilité qui échoit au Curateur public. Aussi doit-il se montrer d'une extrême diligence dans l'administration des biens de ses protégés. Rien ici n'est négligeable et tout mérite qu'on s'y attarde. Cette administration doit être non seulement intègre, ce qui va de soi, non seulement à l'abri de toute critique, mais encore particulièrement soucieuse de préserver les biens qu'elle gère et de les faire fructifier au maximum.

Parce qu'il en est ainsi, le Protecteur du citoyen, lui aussi, doit attacher une importance toute spéciale aux plus démunis, doit se montrer très vigilant dans le contrôle qu'il doit exercer sur la façon dont le Curateur public s'acquitte de ses fonctions.

Sans porter de jugement global sur son administration — j'ai dit ailleurs que tel n'est pas mon rôle — je me dois de signaler deux situations où cette administration ne répond pas, à mon sens, aux exigences d'excellence qu'impose la tâche de gérer les biens des incapables.

2.3.1. Retard à effectuer l'inventaire des biens

L'article 18 de la Loi sur la Curatelle publique prévoit:

> « Dès que des biens sont confiés à sa gestion, le Curateur public doit, lui-même ou par un de ses fonctionnaires qu'il désigne à cette fin, procéder dans chaque cas, en présence d'un témoin, à un inventaire des biens. »[5]

« Dès que des biens sont confiés à sa gestion ... », l'empressement du législateur est compréhensible. En effet, les personnes dont les biens sont confiés à la

1. Décret 1839-82, 12 août 1982, G.O., partie II, n° 40, 1er septembre 1982, p. 3469, art. 1.
2. L.R.Q., chap. A-3, art. 97.
3. Dossiers 82-52882; 82-54317; 83-50656; 83-50523.
4. Dossier 248 669 B-7, Bureau de révision, Montréal, le 9 mars 1983.
5. L.R.Q., chap. C-80.

gestion du Curateur, se trouvent à la merci de ceux et celles qui l'entourent, il peut être trop facile pour un parent, un ami peu scrupuleux de s'emparer des biens de l'incapable avant qu'ils ne soient remis en la possession du Curateur. Il importe donc que l'inventaire soit constitué le plus tôt possible après l'interdiction.

Or nos enquêtes ont révélé que le Curateur mettait parfois plusieurs mois avant d'y procéder. En province, on a relevé deux cas où les délais ont été de l'ordre de trois mois[1]. Les autorités de la Curatelle nous ont elles-mêmes confié que dans la région de Montréal on ne parvenait pas à commencer l'inventaire avant six mois.

En décembre 1983, les biens des successions vacantes ne pouvaient être inventoriés à moins d'exceptions avant six mois.

Devant mes représentations, le Curateur public m'a assuré et il m'en a convaincu que tous les efforts sont faits pour que les inventaires soient réalisés dans le plus bref délai possible. Malheureusement le manque de personnel dû selon le Curateur aux restrictions budgétaires, ne permet pas de donner un meilleur service.

Il ne m'appartient pas de décider comment les ressources financières doivent être réparties entre les divers services gouvernementaux, pas plus d'ailleurs que d'établir les priorités que doivent se donner les ministères ou organismes du gouvernement. Faut-il augmenter le personnel au bureau du Curateur public? Le Curateur pourrait-il réorganiser ses services pour affecter à la confection des inventaires un personnel plus nombreux? À d'autres de répondre à ces questions.

Quant à moi je ne peux passer sous silence cette inobservance de la loi qui risque de causer de graves préjudices à ceux parmi nos concitoyens qui ont le plus besoin de protection.

2.3.2. Une recommandation rejetée prise en délibéré par le ministre tuteur

Au cours de l'année 1978, la nièce d'une des administrées du Curateur public signalait à mon prédécesseur que le Curateur n'avait jamais réclamé la pension alimentaire de 100 $ par mois, à laquelle le mari de l'incapable avait été condamné en 1930[2]. Me Patenaude considéra d'abord que la plaignante n'avait pas « un intérêt personnel suffisant » pour que sa plainte soit accueillie, cependant elle estima avec raison qu'il y avait lieu ici de se prévaloir du dernier paragraphe de l'article 13 de la loi constituante qui prévoit que le Protecteur peut faire enquête de sa propre initiative dans tous les cas où il a raison de croire qu'une personne a été lésée par un titulaire dans l'exercice d'une fonction administrative.

On procéda donc à l'enquête qui révéla que depuis le 1er juillet 1952 le mari et, à compter de son décès survenu le 24 octobre 1980, sa succession ne s'est en aucun moment préoccupée de verser la pension alimentaire. C'est l'État, par ses diverses allocations et pensions, qui s'est chargé de voir à la subsistance de madame X.

Pour sa part, le Curateur public, mis au courant au début de février du jugement en séparation de corps, réclama à l'exécuteur testamentaire, en février 1957, la somme de 33 992,31 $ comprenant outre un montant de 2 000 $ à titre de donation par contrat de mariage, un montant additionnel de 31 792,31 $ représentant les arrérages de la pension alimentaire depuis le 1er juillet 1952 jusqu'au moment du décès.

L'exécuteur testamentaire accepta de donner suite à la donation par contrat de mariage mais refusa de payer la somme réclamée pour les arrérages de pension alimentaire dont une large part d'ailleurs était déjà prescrite.

Devant ce refus, le Curateur donna, le 8 septembre 1981, aux avocats plaideurs du ministère de la Justice, le mandat de prendre action en vue d'interrompre la prescription.

Sous prétexte qu'une pension alimentaire n'est pas accordée pour permettre à son bénéficiaire de s'enrichir mais bien pour satisfaire à ses besoins, compte tenu également d'autres raisons d'ordre stratégique, le contentieux du ministère de la Justice recommanda au Curateur d'abandonner son projet de poursuivre en justice. Le Curateur accepta cette recommandation et avisa l'exécuteur testamentaire de sa décision de ne plus réclamer les arrérages de pension alimentaire.

Devant ces faits, Me Patenaude admit qu'on ne pouvait, compte tenu des lois de l'époque, tenir le Curateur public responsable de l'obligation de réclamer la pension alimentaire qu'à compter du moment où il fut mis au courant de l'existence du jugement en séparation de corps. Puis elle ajoutait : « Le Curateur public se devait alors d'exercer le droit de son administrée sans relâche jusqu'à ce qu'il obtienne satisfaction, puisque son mandat consiste notamment à conserver le patrimoine de personnes incapables et soumises par la loi à sa protection, son omission de le faire engage donc sa responsabilité. »

Me Patenaude invita alors le Curateur public à établir le préjudice financier subi par madame X en soustrayant de l'accumulation des arrérages de la pension alimentaire (une somme de plus de 30 000 $), les sommes qu'elle n'aurait pas reçues (de l'État) ou qu'elle aurait dû débourser si la créance alimentaire avait été dûment réclamée depuis 1957. Me Patenaude faisait la recommandation de verser au compte de madame X le montant ainsi obtenu et même de tenter d'obtenir de la succession les arrérages non encore prescrits.

---

1. Dossiers 82-11774, 83-10981.
2. Dossier 81-13798.

Au début juin 1982, le Curateur public me fit savoir qu'il ne pouvait se rendre à la recommandation de mon prédécesseur, car à son avis, madame X n'avait subi aucun préjudice du fait que la pension alimentaire n'ait pas été réclamée, celle-ci étant « consentie pour subvenir aux besoins du pensionné et non pas pour permettre à cette personne de s'enrichir. Au surplus le Curateur s'était bien acquitté de ses responsabilités puisqu'il était parvenu à accumuler 16 204,06 $ au crédit du compte de madame X ».

Je repris l'étude du dossier pour arriver à la même conclusion que Me Patenaude : il n'appartient pas au Curateur public de se substituer au tribunal pour réduire ou supprimer une pension alimentaire dûment établie par jugement; tant et aussi longtemps qu'un second jugement modifiant le premier n'intervient pas, le Curateur se doit de réclamer ce qui est dû à son administrée. En n'exécutant pas le jugement, le Curateur a commis une négligence et sa responsabilité est engagée. S'il y a préjudice il doit réparer.

J'invitais donc à mon tour, en janvier 1983, le Curateur public à réclamer les sommes que représentait la pension alimentaire non encore prescrite et à verser au compte de madame X une indemnité équivalente à la différence entre le patrimoine actuel de sa protégée et ce que ce patrimoine serait devenu s'il s'était montré plus diligent.

Verbalement, je m'engageais auprès du Curateur public à fermer le dossier s'il parvenait à me démontrer que, en toute hypothèse, le patrimoine de madame X serait à peu près d'égale valeur. En effet, on aurait alors établi qu'il n'y avait pas de préjudice; il n'y aurait donc pas eu lieu de pousser plus avant. Le Curateur ne m'a jamais fait cette démonstration. Il s'est toujours contenté d'affirmer qu'il n'avait fait subir aucun préjudice à son administrée.

Au mois de mai 1983, le Curateur public fermait le dossier en m'avisant qu'il maintenait toujours la même position: madame X n'a subi aucun préjudice du fait qu'il n'ait pas réclamé de son époux ou de sa sucession la pension alimentaire. Ses arguments se résument aux suivants: 1) c'est le ministère de la Santé de l'époque qui a subi un préjudice et non madame X puisque c'est lui, au lieu du mari, qui a assumé les coûts de l'hébergement; 2) il est vraisemblable de penser que, devant une poursuite judiciaire, le mari aurait fait valoir que son ex-épouse était devenue patiente publique (i.e. hospitalisée aux frais de l'État) et le juge aurait annulé la pension puisqu'une pension alimentaire est consentie en vue de subvenir aux besoins du pensionné; 3) le Protecteur du citoyen ne peut faire enquête sur un acte ou une omission antérieurs au 20 mars 1968 (art. 37); or on se réfère ici à des actes posés en 1957; 4) le Protecteur du citoyen ne peut donc insister que sur la recommandation portant sur la réclamation des arrérages non prescrits, mais le Curateur public a déjà confié son mandat à cette fin et a dû le retirer sur l'avis des avocats plaideurs; 5) enfin et en résumé, quelle que soit l'entente que le Curateur public pourrait faire avec le Protecteur du citoyen, les ayants droit non satisfaits pourraient toujours revenir contre lui et sa position serait affaiblie puisqu'il aurait déjà reconnu sa responsabilité.

Le Curateur public me rappelait finalement l'article 27 de la Loi sur le Protecteur du citoyen qui, devant une impasse semblable, l'invite à aviser le gouvernement et, s'il le juge à propos, à soumettre un rapport spécial à l'Assemblée nationale ou exposer la situation dans son rapport annuel.

Je n'eus vraiment d'autre choix que, dans un premier temps, d'aviser le gouvernement. Je le fis en utilisant les bons offices du ministre des Finances, en sa qualité de ministre responsable de la Curatelle publique, par une lettre datée du 9 août 1983. Le 18 août 1983 on accusa réception de ma lettre et on me promit une réponse du ministre « sous peu ». Au cours du mois de décembre, à l'occasion d'une conversation téléphonique concernant une autre affaire, le chef de cabinet du ministre m'informa que le dossier de madame X avait été remis au sous-ministre. J'ai compris que le gouvernement n'avait pas été avisé, ce qui ne m'étonne pas car on m'a donné à croire que ma lettre n'est jamais parvenue à M. Parizeau.

C'est pourquoi j'ai cru bon d'exposer ce cas dans mon rapport annuel. Mais je ne voudrais pas le conclure sans répondre aux arguments du Curateur public, comme d'ailleurs je l'ai fait dans ma lettre au ministre des Finances.

Il est vrai que c'est le ministère de la Santé (aujourd'hui des Affaires sociales) qui a subi un préjudice puisque c'est lui qui a assumé le coût de l'hébergement de madame X. Cela cependant ne dégage aucunement le Curateur public de son obligation d'administrer les biens de ses protégés en bon père de famille et concrètement de faire fructifier au maximum les patrimoines qui lui sont confiés. Même s'il est exact, comme pourrait le prétendre un juge ou le débiteur lui-même, qu'une pension alimentaire n'est pas donnée pour enrichir son créancier mais pour subvenir à ses besoins, il reste que, d'une part, ces besoins ont été évalués par un juge de la Cour supérieure et que seul un juge de cette cour est autorisé à réduire ou annuler la pension alimentaire destinée à les satisfaire et que, d'autre part, ce n'est certainement pas celui à qui l'État a confié le soin de gérer les biens des incapables de décider qu'une créance d'un de ses protégés peut être abandonnée puisque l'État se charge de subvenir à ses besoins. Surtout si c'est précisément parce que la créance n'est pas réclamée de son véritable débiteur que l'État doive intervenir.

Quant à l'hypothèse avancée selon laquelle on pourrait penser qu'un juge accepterait d'annuler la pension alimentaire sous prétexte que son créancier serait pris en charge par l'État, je n'ai vraiment pas pu me

laisser convaincre qu'elle pourrait être retenue. Il me semble, au contraire, qu'un juge aurait plutôt cherché à évaluer les revenus du mari pour maintenir, réduire ou annuler la pension alimentaire. Or il appert que le mari était parfaitement en mesure de s'acquitter de son obligation à l'égard de son épouse. On peut donc penser que, suite à l'hypothétique procès, madame X aurait à nouveau été déclarée patiente privée et son mari tenu de payer pour sa subsistance.

Le Curateur croit échapper à sa responsabilité en invoquant que le Protecteur du citoyen ne peut faire enquête sur des actes ou omissions antérieurs au 20 mars 1968 (art. 37). Mais ce n'est pas l'enquête du Protecteur du citoyen qui crée la responsabilité du Curateur public, elle ne fait que constater sa négligence et donc sa responsabilité, elle n'en est pas la cause. D'autre part, il ne peut y avoir aucun doute, l'article 37 ne peut pas vouloir dire que, devant une situation injuste qui persiste encore aujourd'hui, le Protecteur du citoyen ne peut pas remonter dans le temps au-delà du 20 mars 1968 pour mettre à jour la cause de cette injustice et apprécier le degré du préjudice subi.

En donnant le mandat de poursuivre, le Curateur a reconnu, dans un premier temps, qu'il était de son devoir de réclamer les arrérages prescrits. Du même coup, il admettait sa négligence pour avoir laissé couvrir la prescription depuis 1957.

Que sur les conseils des avocats plaideurs, il ait dû retirer le mandat parce qu'il aurait été extrêmement difficile de « faire revivre en 1981 une pension qui n'était plus payée depuis 1952 », cela ne justifie en rien la négligence du Curateur public; au contraire cela tend précisément à la démontrer. Car enfin c'est pour avoir négligé depuis 1957 de réclamer du mari la pension due à l'épouse internée que le Curateur public s'est trouvé à placer sa protégée dans une situation telle qu'elle a perdu tous les arrérages prescrits et se voit aujourd'hui, du moins si on en croit les avocats du ministère de la Justice, titulaire d'un droit « moral » que même les cours de justice ne peuvent faire respecter. C'est précisément là le préjudice pour lequel je demande au Curateur public d'indemniser son administrée.

Enfin le Curateur se refuse à verser un « certain » montant au compte de madame X car il se trouverait à reconnaître sa responsabilité et risquerait alors de s'exposer à d'autres poursuites pour le cas où l'administrée ou ses ayants droit ne seraient pas satisfaits du montant.

Cet argument tactique n'est pas convaincant: si le Curateur public est objectivement responsable d'un préjudice, il importe peu qu'il reconnaisse ou pas; une seule chose importe vraiment: qu'il accorde une juste indemnité à sa protégée pour le tort qu'il lui a causé.

On ne doit pas perdre de vue que le Curateur public est mandaté par l'État pour administrer les biens des incapables, défendre leurs intérêts et faire progresser leur patrimoine. S'il a commis une faute, il ne doit pas chercher à s'en tirer au meilleur compte en ne versant que l'indemnité la plus minime possible. Il doit au contraire faire preuve de la plus grande objectivité, établir le véritable préjudice et réparer en conséquence.

Toute cette argumentation a été soumise au ministre des Finances pour qu'il en avise le gouvernement. L'avis ne fut pas donné, mais, à la fin de décembre 1983, le dossier se trouvait entre les mains du sous-ministre qui s'engageait à le régler. J'ose espérer que mon rapport pour l'année 1984 en témoignera.

2.4. La Régie de l'asurance automobile du Québec

2.4.1. La Direction générale du Service aux accidentés

Avec raison, on se plaît à répéter que notre régime d'indemnisation des victimes d'accident d'automobile compte parmi les plus complets et les plus progressistes au monde. Il serait dommage que, par une administration déficiente, on en vienne à faire perdre aux citoyens les précieux avantages que le Législateur a voulu leur conférer. C'est pourtant ce qui, dans un trop grand nombre de cas, risque de se produire.

2.4.1.1. Les délais

La plaie chronique à la Régie de l'assurance automobile du Québec, c'est sans contredit les délais beaucoup trop longs auxquels sont soumis les accidentés. Pourtant l'objet même de la loi qui est de compenser la perte économique d'une victime, devrait inciter les responsables à procéder avec le plus de célérité possible. Souvent l'accidenté, réduit à l'incapacité totale de travailler, ne peut compter pour tout revenu que sur les prestations qu'il est en droit de recevoir de la Régie. Il importe donc que tous ceux qui ont à intervenir aux diverses étapes devant conduire au paiement d'une indemnité, s'efforcent d'apporter leur contribution avec la plus grande diligence. Il importe également que les gestionnaires voient à prendre des mesures pour que les systèmes mis en place soient les plus efficaces possibles.

C'est tout au long du processus qui va de la demande d'indemnité jusqu'à la décision du Bureau de révision, le cas échéant, qu'on peut constater des retards indus.

Pour bien situer le lecteur, il n'est peut-être pas inutile de rappeler les diverses étapes que doit franchir une demande d'indemnité avant de connaître le dénouement souhaité par celui ou celle qui la présente.

La demande est d'abord officiellement acheminée à la Régie avec les pièces justificatives qui y donnent droit. C'est le Service de l'enregistrement qui est chargé

de ce premier contact. Les pièces réunies sont alors transmises à un agent au Service de l'indemnisation. S'il y a lieu, l'agent référera le dossier à un autre service, le Bureau médical, où un médecin-conseil étudiera la demande. Si ce médecin-conseil n'est pas d'accord avec le médecin de la victime, il doit alors demander une expertise médicale. Celle-ci complétée et reçue à la Régie, le dossier retourne au Service de l'indemnisation pour que l'agent puisse rendre sa décision. Si l'accidenté n'en est pas satisfait, il peut la contester en se présentant au Bureau de révision.

Tout au long de ce cheminement, les retards s'accumulent. Ils sont dus à la négligence, à des erreurs d'aiguillage, à l'encombrement, soit encore aux caprices de l'informatique ou d'autres causes semblables. Malheureusement c'est le citoyen qui doit en subir les conséquences.

La Régie se propose comme objectif de rendre une décision dans un dossier à l'intérieur des 17 jours ouvrables qui suivent la demande d'indemnité. Ce délai me paraît acceptable. Mais on n'en est pas là. De l'aveu même des officiers de la Régie, on estime à six semaines la durée moyenne de traitement d'un dossier. Ce qui veut dire que certains dossiers plus complexes se prolongent bien au-delà de cette moyenne. On relève dans nos propres dossiers un cas qui a exigé près de deux ans avant qu'une décision ne soit rendue par le Bureau de révision[1].

Plusieurs raisons peuvent être invoquées pour expliquer ces longs délais. Celle qui revient le plus souvent, on ne s'en surprendra pas, a trait aux restrictions budgétaires qui ont donné lieu à des réductions de personnel parfois importantes. C'est ainsi qu'on a dû supprimer dix postes d'agent d'assistance technique et réduire de huit à quatre dans chacune des quatre sections le nombre des employés occasionnels. Cette diminution d'effectifs s'est traduite par l'augmentation de la charge de travail de chacun et, conséquemment, par une extension du délai d'attente pour les accidentés. Dans l'hypothèse où de nouveaux effectifs ne pourraient être accordés, on compte sur deux mesures pour accélérer le traitement des dossiers. La première consiste dans la refonte du système informatique qui permettra une information plus complète et plus rapide et la seconde repose sur l'avènement d'un répondant unique. On espère ainsi faire passer le nombre des dossiers actifs par agent de 350 à 250 ce qui réduirait de 900 à 700 les dossiers traités annuellement par chacun des agents.

Mais les délais que nous estimons excessifs ne sont pas dus uniquement aux coupures budgétaires. Le manque de diligence de la part des fonctionnaires et la déficience de certains systèmes administratifs en sont souvent la cause. En voici quelques exemples tirés de nos nombreux dossiers.

2.4.1.1.1. Le Service de l'indemnisation

- Retard à demander un rapport médical

Pour être en mesure d'apprécier médicalement le bien-fondé d'une demande d'indemnité consécutive à une rechute, un médecin de la Régie requiert du Service de l'indemnisation le dossier médical d'un accidenté que détient un hôpital. L'agent d'indemnisation mit deux mois à en faire la demande. On se retrouva alors avec le scénario suivant: Une demande d'indemnité est présentée le 2 juin 1983; le 8 juillet l'agent d'indemnisation remet le dossier au médecin de la Régie pour avis; ce dernier, le 29 juillet, informe l'agent qu'il lui faut consulter le dossier médical détenu par un hôpital; ce n'est que le 25 octobre, soit trois mois plus tard, que l'agent en fera la demande à l'hôpital. En fin d'année, la décision n'était pas encore rendue et une expertise était prévue pour le 9 janvier 1984[2].

Il aura donc fallu six mois pour que l'on arrive finalement à une expertise dont on connaîtra quelque part en 1984 le résultat. J'attire l'attention surtout sur les trois mois qui se sont écoulés entre la requête du médecin de la Régie auprès de l'agent d'indemnisation et la demande de ce dernier pour l'obtention du dossier médical détenu par l'hôpital. Ce n'est certes pas ici le manque de personnel qui est en cause.

- Retard à transmettre un dossier au Bureau médical

Un rapport médical parvint à la Régie le 19 juillet 1983; ce n'est que le 21 septembre suivant, soit 64 jours plus tard, que ce rapport fut remis au médecin-conseil[3]. Nos dossiers contiennent d'autres cas semblables où la transmission des dossiers médicaux par l'agent au Bureau médical ne s'est pas faite avec toute la célérité souhaitable[4]. Ici encore on ne saurait invoquer le manque d'effectifs; il faut plutôt parler de négligence ou de mauvaise organisation du travail.

- Retard à émettre un chèque

Un accidenté se présente à nos bureaux en novembre 1983 et nous informe que depuis le 9 mai 1983 on a cessé à la Régie de lui verser l'indemnité de remplacement de revenu. Pourtant le médecin-conseil, après avoir pris connaissance des rapports médicaux, avait le 26 juillet exigé une expertise médicale. Le rendez-vous chez l'expert fut fixé au 31 août et dès le 7 septembre, le rapport de l'expert était remis à la Régie. Le médecin-conseil recommanda dès lors, le 12 septembre, le versement de l'indemnité de rempla-

1. Dossier 83-51864.

2. Dossier 83-51949.

3. Dossier 83-10031.

4. Dossiers 83-11775, 83-51750.

cement de revenu à compter du 10 mai. Ce n'est que le 13 octobre, soit un mois plus tard, que le chèque fut émis[1].

Un mois pour donner suite à la recommandation du médecin, cela paraît vraiment excessif. D'autres dossiers témoignent de la même négligence[2].

Parfois la diligence de l'agent est annihilée par des erreurs d'ordre administratif. Ainsi dans un cas qui nous fut référé, l'agent était parvenu à autoriser le paiement de l'indemnité un mois après avoir été saisi du dossier. Malheureusement, des erreurs dans le traitement informatique des données retardèrent de deux mois l'émission du chèque[3].

Retard à rembourser les frais occasionnés par l'accident

Une autre cause de délais tient à une pratique administrative qu'il serait pourtant facile de modifier. On a en effet adopté à la Régie la pratique de ne procéder au remboursement des frais occasionnés par l'accident que lorsque le droit à l'indemnité de remplacement de revenu a été établi. Il s'agit pourtant là de deux questions distinctes. Pour ne pas les avoir considérées séparément, on a dans un cas différé de plus de trois mois le paiement des frais de déplacement. L'agent technique attendait pour régler d'avoir reçu le dossier qui se trouvait devant le Bureau de révision[4].

2.4.1.1.2. Le Bureau médical

On constate ici encore de nombreux délais qu'une plus grande diligence parviendrait à réduire. Certes, les dossiers sont nombreux qui aboutissent au Bureau médical : leur nombre varie de 1800 à 2000 par mois. Le service vise à réduire ce nombre à 1500 et ainsi ramener à une semaine le séjour moyen d'un dossier au Bureau médical. Il est actuellement de deux semaines, ce qui n'est pas si mal, mais il ne s'agit hélas que d'une moyenne. Certains dossiers restent en suspens beaucoup plus longtemps. En voici quelques exemples.

Retard à procéder à une expertise médicale

Dans un cas qui m'a été soumis, l'agent d'indemnisation avisait l'accidenté qu'il sera convoqué pour une expertise médicale au cours du mois de novembre 1982. Or, au moment où celui-ci s'adressait à mon bureau en avril 1983, soit plus de six mois plus tard, l'expertise n'avait toujours pas eu lieu[5].

Dans un autre cas, l'expertise médicale avait été prévue pour janvier 1983; en août 1983, l'accidentée porte plainte invoquant qu'elle attendait toujours d'être convoquée, ce n'est que le 11 octobre 1983 qu'elle fut reçue par le médecin-expert[6].

Parfois, c'est le manque de coordination entre les services qui est responsable des délais qu'on impose aux accidentés. Ainsi, le 21 décembre 1982, l'accidenté est informé qu'on procédera en avril 1983 à une expertise en vue d'évaluer l'importance des séquelles pemanentes de son accident. Entre temps, en janvier 1983, l'accidentée avait présenté une demande au Bureau de révision à l'encontre de la décision de l'agent d'indemnisation lui refusant le remboursement des frais encourus pour des traitements chiropratiques. Le dossier fut donc à ce moment-là transféré au Bureau de révision; il s'y trouvait en avril 1983 et s'y trouvait toujours au moment de notre intervention en décembre 1983. L'expertise était finalement prévue pour janvier 1984[7].

- Retard de l'expert à remettre son rapport

Si l'on doit parfois attendre plusieurs mois pour subir l'expertise médicale, celle-ci effectuée, on n'en est pas pour autant au bout de ses peines, car les médecins-experts ne sont pas eux-mêmes toujours des plus diligents. Comme aucun système de suivi n'existait à l'époque, de longs délais pouvaient s'écouler entre l'expertise et la réception du rapport de l'expert. C'est ainsi que, dans un cas, par exemple, où la demande fut faite le 29 juin 1982 et le rendez-vous fixé le 17 août, on n'avait pas encore le 15 octobre reçu le rapport de l'expert. À cette date l'agent d'indemnisation de la Régie communiqua avec le bureau du médecin-expert pour apprendre de la secrétaire que le rapport n'avait pu être dactylographié. Fin novembre, l'agent d'indemnisation revient à la charge pour recevoir la même réponse. Lors de notre intervention en décembre, le rapport n'était toujours pas rentré à la Régie. Il arriva finalement la semaine suivante[8].

Il faut noter cependant que, depuis novembre 1983, le service médical a instauré une nouvelle procédure qui permettra d'assurer un certain suivi des demandes d'expertises et donnera lieu, le cas échéant, à des rappels auprès des médecins-experts retardataires. On estime à trois semaines un délai normal pour l'expertise requise dans les dossiers d'indemnité de remplacement de revenu et à douze semaines quand il s'agit d'évaluer les séquelles permanentes. Ces délais écoulés, la Régie systématiquement effectuera un rappel auprès du bureau du médecin-expert.

1. Dossier 83-51901.
2. Dossiers 83-12005, 83-50603, 83-51829.
3. Dossier 83-50139..
4. Dossier 83-10110. Même situation dans le dossier 83-51746.
5. Dossier 83-10691.
6. Dossier 83-51550..
7. Dossier 83-12224.
8. Dossier 82-13404.

Retard à donner suite au rapport d'expert

Le rapport d'expertise reçu à la Régie doit être analysé par le médecin-conseil qui fera ses recommandations à l'agent d'indemnisation; ce dernier, s'il y a lieu, autorisera le paiement. Deux autres étapes où on doit encore déplorer de trop longs délais. Ainsi une demande est formulée le 17 janvier 1983; le 10 février le rapport médical du médecin traitant est acheminé au médecin de la Régie. L'expertise ne sera demandée que le 29 mars; elle aura lieu dans les jours suivants et dès le 8 avril le rapport d'expertise est reçu par la Régie. Il faudra attendre au 25 mai pour que le médecin-conseil soumette sa recommandation et ce n'est que trois semaines plus tard que l'agent d'indemnisation autorisera l'émission du chèque.

2.4.1.1.3. Le Bureau de révision

La loi permet à l'accidenté insatisfait d'en appeler au Bureau de révision de la décision de l'agent d'indemnisation. Elle prévoit cependant un délai très strict et relativement court pour qu'il puisse exercer ce droit, s'il ne l'a pas fait dans les soixante jours, il est déclaré forclos. On aimerait que le Bureau de révision saisi d'une demande soit tenu de rendre sa décision de façon aussi expéditive. Cependant, il n'est est rien.

En décembre 1983, on relevait 3500 dossiers en attente d'audition. Un volume aussi considérable signifie que, pour les dossiers les plus simples, il faut compter un délai d'au moins un an avant qu'une décision ne soit rendue. Quand on considère que 40% des décisions de première instance sont infirmées, on mesure la gravité du problème: 1400 victimes devront attendre un minimum d'un an avant de pouvoir toucher leur dû. Et encore là, cela suppose que, l'audition terminée, il ne survienne aucun accident de parcours qui puisse occasionner de nouveaux délais. Ainsi on a vu un cas où la décision n'est intervenue que six mois après l'audition[1]; on avait besoin de consulter des documents qui se trouvaient à la Commission de la Santé et de la sécurité du travail et celle-ci a tardé à les faire parvenir au Bureau de révision.

Dans un autre cas, c'est un centre hospitalier qui retenait un dossier qu'avait demandé le Bureau de révision[2].

Il suffirait pour raccourcir les délais dans ces cas qu'on mette sur pied un système de rappel systématique. Jusqu'ici on se contente d'attendre que l'organisme ou la personne de qui on réclame une communication se décide à donner suite à la demande. Il n'est pas étonnant qu'on doive déplorer des retards inutiles qu'une meilleure organisation permettrait d'éviter.

1. Dossier 83-52062.
2. Dossiers 83-51827, 83-11976.

2.4.1.2. Les irrégularités dont les accidentés font les frais

2.4.1.2.1. En cas de doute, l'accidenté a droit à l'indemnité jusqu'à l'expertise

L'article 35 de la Loi sur l'assurance automobile prévoit que les indemnités versées sous forme de rente sont dues pendant toute la durée de l'incapacité[3]. Mais il peut arriver qu'un agent mette en doute la durée de la période d'incapacité arrêtée par le médecin traitant. Dans ces cas, il doit référer le dossier à un médecin-conseil de la Régie. S'il entretient lui-même des doutes, le médecin-conseil doit entrer en communication avec le médecin traitant et tenter d'en arriver à une position commune. Au cas de désaccord, il doit demander une expertise médicale. Cette procédure n'est pas toujours suivie.

Un accidentée se voit accorder par la Régie une indemnité de remplacement de revenu jusqu'au 31 décembre 1982. Son médecin traitant recommande une extension de la période d'incapacité. Sur l'avis du médecin de la Régie, sans consultation aucune avec le médecin traitant, une exertise médicale fut demandée et le versement de l'indemnité discontinué à compter du 31 décembre 1982. Notre intervention obtint que l'indemnité soit restaurée à tout le moins jusqu'à la date de l'expertise, prévue pour le 23 février 1983. L'avis du médecin-conseil qui se prononce sur le dossier, ne saurait en principe prévaloir sur celui du médecin traitant. Dans ces conditions, il nous a paru équitable de rétablir le paiement de l'indemnité jusqu'au moment de l'expertise[4]. La Régie accepta notre recommandation.

2.4.1.2.2. Un oubli dans les directives heureusement corrigé

Une directive[5] prévoit qu'il appartient à la victime de l'accident de prendre rendez-vous avec le médecin-expert de la Régie pour l'évaluation médicale des séquelles permanentes, un accidenté se conforma à la directive mais comme il demeurait à Carleton, il dut engager des frais d'appels interurbains pour fixer un rendez-vous avec le médecin-expert à Québec. La Régie refusa d'abord de les lui rembourser sous prétexte que les directives étaient sur ce point silencieuses. Notre intervention, appuyée sur le fait que la Régie accepte de rembourser de tels frais lorsque c'est le médecin-expert qui a à les débourser pour rejoindre la victime, amena la Régie non seulement à réviser sa décision en faveur de notre requérant mais encore à émettre une nouvelle directive autorisant expli-

3. L.R.Q., chap. A-25.
4. Dossier 83-10374.
5. Cahier des directives, Service aux accidentés, Directive 57-4, 7..

citement le remboursement des frais d'appels interurbains au profit des victimes.

2.4.1.2.3. Une lecture tronquée d'un article de loi

L'article 22 de la Loi sur l'assurance automobile accorde à la victime mineure d'un accident une allocation dite d'indemnité de remplacement de revenu quand, à la suite de l'accident, elle devient incapable de « vaquer aux occupations habituelles de son âge »[1]. Mais dans un second paragraphe, ce même article prévoit que, parvenue à sa majorité, la victime sera indemnisée « si elle est incapable de travailler à la suite de l'accident ». Or la Régie ignorait pratiquement l'existence de ce second paragraphe.

Ainsi un de nos représentants a subi un accident d'automobile le 27 août 1981 alors qu'il était mineur. Il reçut alors une indemnité, car il fut jugé incapable de poursuivre ses études. Le 10 décembre 1981, il devient majeur et reçoit toujours la même indemnité jusqu'au 25 janvier 1982. Le 5 avril 1982, il subit une rechute qui l'empêche de poursuivre ses études; pour cette raison, il reçoit une nouvelle indemnité pendant la semaine où il doit s'absenter de l'école. Nouvelle rechute le 7 décembre 1982; on estime qu'il n'est pas en mesure de retourner aux études et on lui verse une nouvelle indemnité jusqu'au 4 avril 1983.

Le 9 septembre 1983, il se présente à nos bureaux pour protester contre le fait qu'on a interrompu les versements le 4 avril 1983 et qu'on a refusé de lui reconnaître son incapacité à travailler pendant l'été de 1982.

Notre requête révéla qu'on avait toujours considéré cet accidenté comme un mineur et que conséquemment on ne lui reconnaissait le droit à l'indemnité de remplacement de revenu qu'en fonction de son aptitude à « vaquer à ses occupations habituelles », c'est-à-dire « poursuivre des études à l'institution scolaire qu'(il) aurait pu normalement fréquenter »[2]. Notre intervention rappela le paragraphe 2 de l'article 22 et invita la Régie à s'y conformer. Comme notre requérant depuis sa majorité se trouvait incapable de travailler selon les rapports médicaux, la Régie dut lui verser la somme de 12 175,84 $ pour couvrir la période du 25 janvier 1982 au 31 août 1983[3].

D'autres accidentés se sont trouvés dans la situation inverse. Pendant leur minorité, ils furent enrôlés dans divers programmes de réadaptation dont ils purent bénéficier même une fois devenus majeurs. Malheureusement pour eux, notre intervention a mis abruptement fin aux prestations qu'ils recevaient illégalement. La Régie s'est empressée de mettre sur pied un groupe de travail pour examiner tous les dossiers en rapport avec l'article 22.

2.4.1.2.4. Un procédé administratif déficient

L'article 13 de la loi sur l'aide sociale[4] permet d'apporter une aide conditionnelle à une personne victime d'un accident d'automobile qui espère recevoir une indemnité. L'article 74 de la Loi sur l'assurance automobile[5] prévoit que, dans semblables cas, la Régie doit déduire des indemnités à verser à la victime les sommes avancées par le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu qui administre les programmes de l'aide sociale.

Pour se conformer à cette règle, la Régie n'émet qu'un seul chèque pour le montant total de l'indemnité, émis à l'ordre du ministre des Finances; elle expédie ce chèque au bureau local d'aide sociale. Celui-ci encaisse le chèque pour la partie qui lui revient et en émet un autre au nom cette fois de la victime de l'accident.

On devine les délais additionnels qu'une telle pratique engendre. Mais il y a plus, on ne se soucie pas de joindre au chèque un mot d'explication informant l'accidenté du détail des opérations qu'on a effectuées à son insu.

L'informatique, semble-t-il, ne permet pas de faire de façon efficace le partage de l'indemnité entre ce qui est dû à l'accidenté et ce qu'il faut remettre au ministère de la Main-d'Oeuvre et de la Sécurité du revenu.

Nous avons fait remarquer que cette façon de procéder était contraire à la loi qui impose à la Régie l'obligation de « déduire... des indemnités... le montant versé par le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu... »; on répliqua qu'on s'appliquait présentement à raffiner le système pour lui permettre d'effectuer la répartition de l'indemnité selon les exigences de la loi. En attendant qu'on y parvienne, on devra à tout le moins fournir à l'accidenté les explications des déductions qu'il constate sur le chèque qu'on lui fait parvenir.

2.4.1.2.5. Une discrimination que la loi devrait faire disparaître

Une mère de famille monoparentale qui exerce un emploi à temps plein se voit accorder par la Régie une indemnité de remplacement de revenu en vertu de l'article 19 de la loi. Cependant l'accident qu'elle a subi non seulement lui fait perdre son salaire mais lui occasionne également des dépenses additionnelles dont elle a cherché à être remboursée. La Régie a refusé et nous avons dû convenir qu'elle n'avait fait qu'appliquer la loi.

1. L.R.Q., chap. A-25.
2. Manuel des Directives, Direction des operations, 57-2, 9.A.
3. Dossier 83-51659.
4. L.R.Q., chap. A-16.
5. L.R.Q., chap. A-25.

En effet, l'article 23 qui prévoit que certaines dépenses domestiques occasionnées par un accident peuvent être remboursées ne concerne que « la personne au foyer »[1]. Le travailleur ou la travailleuse à plein temps n'y ont pas droit. Il y a là une inégalité que le législateur n'a certainement pas voulue. On voit mal pourquoi la personne qui doit travailler pour subvenir aux besoins de sa famille ne puisse pas comme « la personne au foyer » recevoir une indemnité pour compenser les dépenses, qu'en raison de l'accident qui l'a rendue temporairement invalide, elle est obligée de s'imposer. Pourquoi devrait-elle payer elle-même pour une aide domestique qui vient, pendant son incapacité, prendre soin des enfants le soir, préparer les repas, assurer l'entretien de la maison, toutes tâches qu'elle accomplissait elle-même avant l'accident alors qu'on a jugé bon d'exempter de ces frais « la personne au foyer ».

Il me paraît clair que la loi devrait être ici révisée.

Le grand nombre de requêtes que nous avons reçues à l'encontre de la Régie de l'assurance automobile m'obligent à déplorer d'importantes lacunes qui risquent de compromettre la généreuse intention du législateur. Devoir attendre pendant de longues semaines, quand ce n'est pas de longs mois, avant de recevoir l'indemnité à laquelle la loi donne droit, développe des frustrations et donne lieu souvent à des pertes d'argent parfois appréciables.

Je me garderais bien de blâmer qui que ce soit, mais je dois constater que les citoyens ne reçoivent pas de la Régie la qualité de services à laquelle ils s'attendent. Les agents eux-mêmes nous paraissent désireux de servir, mais les conditions qui leur sont imposées en raison surtout de l'encombrement que la réduction de personnel ne fait que rendre plus critique, les obligent pratiquement à devenir des agents payeurs comme dans n'importe quelle compagnie d'assurance. On aimerait aider davantage, prévenir les retards indus, expliquer les droits que la loi confère aux citoyens, aller au devant des demandes, bref donner le service de qualité qu'exige le rôle éminemment social qu'on leur a confié. Au lieu de cela, on doit se contenter de faire face à la demande et de faire son possible. Cela ne suffit pas.

2.4.2 La Direction générale du Code de la route

On pourrait rappeler ici plusieurs cas où on a dû constater un certain relâchement quant à l'organisation générale du travail qui se traduit, la plupart du temps, par un service médiocre à la clientèle. Je n'en retiens que quelques-uns.

2.4.2.1. Erreur sur la personne

C'est, par exemple, un citoyen qui reçoit de la Régie un avis l'informant que son permis est révoqué pour s'être rendu coupable d'un acte criminel. Or, il n'en est rien puisqu'il s'agit, non pas de notre requérant mais bien de son homonyme qui au surplus ne porte même pas le même prénom; l'un se prénomme Omer et l'autre Jean-Guy. Ce qui est plus grave, c'est que cette histoire survenue en 1983 s'était également produite en 1977; le bureau du Protecteur du citoyen avait alors fait enquête pour recevoir de la Régie l'assurance que pareille erreur ne se reproduirait plus[2].

2.4.2.2. Trois ans pour corriger une erreur

Le 17 avril 1980, notre requérant change de véhicule; en s'acquittant de la taxe, on lui remet un certificat d'enregistrement le reconnaissant propriétaire de son nouveau véhicule. Cependant l'année suivante, il reçoit une formule de demande de renouvellement d'immatriculation pour le véhicule qu'il a donné en échange. Il signale l'erreur à la Régie, mais l'année suivante, il reçoit encore la formule de renouvellement correspondant à son ancien véhicule. Il s'adresse à nouveau à la Régie qui l'invite à rapporter l'erreur au bureau local, ce qu'il s'empressa de faire. On l'assure que le tout sera corrigé.

En 1983, il doit encore constater que le véhicule enregistré à son nom à la Régie, c'est toujours celui qu'il ne possède plus depuis 1980. Il écrit alors à la présidente et nous fait parvenir copie de sa lettre. Nous communiquons avec le Service de l'immatriculation et finalement le 28 février 1983, la correction est apportée.

On voit d'ici les tracas qu'aurait pu entraîner pour ce citoyen une contravention quelconque où il n'aurait pu fournir à l'agent de la paix qu'un certificat établissant son droit de propriété sur un véhicule autre que celui qu'il conduisait! Et on a mis trois ans à apporter la correction [3].

2.4.2.3 Vite, un répondant unique!

On a maintes fois déploré le fait que trop souvent les citoyens sont référés, en chaîne, de l'un à l'autre fonctionnaire avant de mettre le grappin sur celui qui possède l'information recherchée et qui est en mesure de régler le problème soulevé. Il arrive parfois au Protecteur du citoyen de faire la même désagréable expérience.

Une dame fait parvenir à la Régie un chèque non certifié de 218 $ pour payer les droits d'immatriculation de son véhicule. Constatant le mois suivant que le chèque n'a pas été encaissé, elle en expédie un autre, cette fois certifié, au même montant. Se produit alors

1 L.R.Q., chap. A-25

2 Dossier 83-50698

3 Dossier 83-50203

ce qui devait arriver et quelques jours plus tard elle réalise que le premier chèque a été encaissé. Elle en avise la Régie et reçoit l'assurance que le second chèque lui sera retourné. Un mois s'étant écoulé sans nouvelle de la Régie, elle s'adresse à nos bureaux.

Bien que nous reconnaissons la part de responsabilité qui revenait à notre requérante dans cette affaire, nous sommes quand même intervenus auprès de la Régie pour tâcher de hâter l'envoi du second chèque. C'est alors que commença la chasse aux renseignements: Vu l'absence du chef du Service de l'immatriculation, une secrétaire, non identifiée, nous offrit ses services; on lui présenta le problème; elle nous référa au Service d'information qui, d'après cette secrétaire, est en mesure de fournir tout genre de renseignements. Au service d'information, où on présente à nouveau le problème, notre interlocuteur nous met en communication avec le contrôle financier. Encore ici, on répète la même histoire; heureusement nous avons la chance de tomber sur un fonctionnaire avec lequel nous avons déjà travaillé. Il nous avoue gentiment: « Je ne suis pas le bon interlocuteur mais vous avez assez couru. Je m'informe et on communique avec vous. »

On peut comprendre qu'un simple citoyen, engagé dans pareil labyrinthe, puisse se décourager et abandonner tout simplement ses démarches. Qui pourrait l'en blâmer?

Il est urgent qu'on remédie à cette situation et c'est avec beaucoup d'espoir qu'on voit arriver le répondant unique qui verra à piloter lui-même un dossier au sein de l'organisme.

La liste des lacunes pourrait être allongée. Celles signalées suffisent à faire voir le défi que doivent relever les administrateurs pour offrir aux citoyens le service le plus parfait possible. Des améliorations ont été apportées par le passé, qu'on songe à l'établissement tout au long de l'année des renouvellements de permis de conduire qui évite la congestion qu'on a connue autrefois, mais d'autres sont encore possibles et nous comptons sur nos relations constantes avec la Régie pour les lui signaler à l'occasion.

2.5 La Régie du logement

Dans mon rapport de 1981, je déplorais la lenteur excessive avec laquelle la Régie disposait des causes soumises à sa considération. J'ajoutais toutefois que des progrès notables avaient été réalisés dans les derniers mois de l'année 1981. Je suis heureux de rapporter aujourd'hui que, dans presque tous les cas, les délais ont été considérablement réduits tant et si bien que les causes en attente au 31 décembre 1983 n'étaient plus que de 22 087, de 33 725 qu'elles étaient en fin d'année 1982 et de 75 712 en fin d'année 1981. Il n'est que justice de signaler cet important progrès

Cela dit, on me permettra de soulever ici deux questions particulières, l'une qui a trait à l'étendue de la juridiction du Protecteur du citoyen sur la Régie et l'autre relative à une de mes recommandations.

2.5.1 La juridiction du Protecteur du citoyen sur la Régie du logement

Considérant la Régie du logement comme un tribunal quasi-judiciaire sur lequel le deuxième paragraphe de l'article 13 de sa loi lui reconnaît une juridiction, le Protecteur intervenait pour exiger des correctifs chaque fois qu'il avait raison de croire qu'un vice de procédure ne permettrait pas que justice soit rendue. À la suite du jugement de la Cour d'appel, le 25 octobre 1982, et surtout du pourvoi en appel à la Cour suprême, le président de la Régie me fait valoir que s'il fallait considérer la Régie comme un tribunal judiciaire, la séparation des pouvoirs ne lui permettait pas de rappeler à l'ordre de quelque façon que ce soit l'un ou l'autre de ses régisseurs rapporté par le Protecteur comme fautif dans l'accomplissement de ses fonctions. Il m'était donc inutile de lui signaler les irrégularités de procédure que j'avais pu relever. Le Président se demandait même si, toujours au nom de la séparation des pouvoirs, je n'étais pas présomptueux de me permettre d'intervenir dans le processus judiciaire. En pratique il s'agissait surtout de hâter des décisions qui accusaient des retards que j'estimais excessifs.

Dans l'attente de la décision de la Cour suprême, je convins de limiter mes interventions auprès de la Régie aux seules matières purement administratives. Concrètement cela voulait dire que je ne considérerais que les requêtes relatives aux difficultés survenues soit depuis l'institution de la demande jusqu'à la fixation de l'audition, soit depuis le dépôt de la décision jusqu'à sa réception par le citoyen.

Un mécanisme d'information fut cependant mis enplace en vertu duquel j'informai, à toutes les semaines, le président de la Régie des plaintes reçues à l'endroit des régisseurs qui tardaient trop à rendre leurs décisions. Ce document devait permettre au président de prendre connaissance de l'état des dossiers devant ses régisseurs et, selon son bon jugement, de prendre les mesures appropriées. En revanche, le président me faisait part de l'évolution des dossiers incriminés. Ce système s'est révélé fort efficace puisque les 22 cas soumis à l'attention du président, où on accusait des retards allant de trois mois à deux ans et demi, reçurent tous une solution en dedans d'un mois.

On connaît maintenant la décision de la Cour suprême, consacrant la constitutionnalité de la Régie du logement et établissant une distinction très nette entre les pouvoirs judiciaires et les pouvoirs administratifs qui lui sont reconnus: c'est à l'aide des premiers qu'elle peut décider des questions de principes; quand elle ne fait qu'appliquer les politiques de logement, elle exerce des pouvoirs de nature administrative et non judiciaire. Le juge Chouinard qui rend jugement au nom de la Cour, en conclut que la com-

pétence de la Régie du logement en matière de fixation de loyer est d'une nature autre que judiciaire.

> « La Régie, écrivait-il, reproduisant le mémoire des appelants, ne rend pas justice à la manière d'une cour. Elle applique davantage une politique administrative de contrôle du marché des logements, fondée avant tout sur le bien-être de l'ensemble de la collectivité. Ainsi les droits des parties sont-ils intimement liés à la mise en oeuvre d'une politique commune en matière de contrôle des prix des loyers »[1].

Exerçant donc en matière de fixation du loyer une fonction administrative, la Régie du logement ne saurait pour se soustraire à sa juridiction invoquer l'article 16 de la Loi sur le Protecteur du citoyen qui lui interdit d'intervenir pour « faire enquête sur un acte ou une omission d'un tribunal visé à l'article 1 de la Loi sur les tribunaux judiciaires ou l'un de ses juges, fonctionnaires ou employés d'un tel tribunal agissant dans l'exercice des fonctions judiciaires... »[2] C'est au contraire l'article 13 de la même loi qui s'applique dans les circonstances.

Après une étude sommaire du jugement, j'avisais donc le président de la Régie du logement que dorénavant je n'hésiterais pas à intervenir chaque fois que, à la suite d'une plainte formulée contre un régisseur dans l'application des politiques administratives « de contrôle du marché des logements », j'aurais raison de croire que la procédure suivie serait entachée d'une irrégularité grave et que justice n'aurait pas été ou ne pourra pas être rendue.

Une étude plus poussée m'amène même à me demander si ce n'est pas carrément le premier paragraphe de l'article 13 qui s'applique ici. En effet, le jugement déclare sans ambages et sans équivoque que la fixation du loyer par la Régie procède du pouvoir administratif. En d'autres termes, le régisseur se trouve, dans ces cas, dans l'exercice d'une fonction administrative. Pourquoi ne tomberait-il pas alors sous le coup du premier paragraphe de l'article 13 qui n'exclut de la juridiction du Protecteur aucun « titulaire d'une fonction, d'un office ou d'un emploi relevant du gouvernement dans l'exercice d'une fonction administrative ».

On retrouve ici, bien sûr, l'extrême confusion qui règne dans la jurisprudence et la doctrine quant aux notions de « fonction administrative », « fonction judiciaire », « fonction quasi-judiciaire »[3]. Ainsi un régisseur qui exerce un pouvoir administratif est-il dans l'exercice d'une fonction administrative ou quasi-judiciaire? D'après la Cour suprême il exercerait, à mon avis, une fonction administrative. Ses actes ou omissions seraient donc soumis au contrôle du Protecteur du citoyen et pas simplement en regard de la procédure (article 13, § 2.). Au surplus, si cette interprétation est correcte, pourquoi n'en serait-il pas de même pour tout officier, juge ou fonctionnaire d'un tribunal provincial, quel qu'il soit, quand ils exercent des fonctions administratives. En effet, on aura remarqué que l'article 16 cité plus haut ne restreint la compétence du Protecteur du citoyen que lorsque les personnes qui y sont mentionnées agissent « dans l'exercice de fonctions judiciaires », ce qui laisse clairement entendre que si elles agissent dans l'exercice de fonctions administratives leurs gestes n'échappent pas à la censure du Protecteur du citoyen.

On comprend d'ailleurs mal pourquoi il en serait autrement. Serait-ce le titre de juge qui, à lui seul, en raison de la séparation des pouvoirs judiciaire et législatif (car le Protecteur du citoyen agit au nom de l'Assemblée nationale) soustrairait ses titulaires à la surveillance du Protecteur du citoyen? Non pas puisque, par hypothèse, le pouvoir exercé n'est pas judiciaire mais administratif. Et c'est certainement le caractère judiciaire de l'acte ou de l'omission et non le statut de la personne impliquée qui, selon l'article 16, fait obstacle à l'intervention du Protecteur. La preuve en est que même le fonctionnaire ou l'employé au sujet desquels la juridiction du Protecteur ne saurait faire de doute, se voient eux-mêmes à l'abri de ses interventions quand ils agissent dans l'exercice de fonctions judiciaires.

Si donc le Protecteur du citoyen ne peut intervenir quand un fonctionnaire exerce une fonction judiciaire, pourquoi ne pourrait-il pas intervenir quand un juge exerce une fonction administrative comme officier d'un tribunal. Les cas qui peuvent se présenter ne sont certes pas fréquents où le juge d'une cour provinciale a l'occasion d'exercer une fonction administrative. Mais le principe demeure et il ne me paraît y avoir aucun doute que le Protecteur du citoyen aurait juridiction sur une plainte contestant la confection du rôle par un juge en chef. Je ne vois rien dans la loi qui l'interdise. La raison en est simple: le législateur n'a pas voulu que, en cours d'instance judiciaire, le

1 Le Procureur general de la province de Quebec, la Régie du logement, Marcel Grondin et al. Dossier 83-51949.

2 L.R.Q., c. P-32, art. 16.

3 Re: Ombudsman of Ontario and Health Disciplines Board of Ontario & Al., D.L.R. (3rd) p. 614 (by MORDEN, J.A.): « Administrative power can shade off judicial power and so on. Reid and David's, Administrative Law and Practice, 2nd ed. (1978) p. 117, after stating that there is nothing of greater importance on administrative law than the classification of the functions of judicial, quasi-judicial and administrative, goes on to say, « yet how here is the law more confused and illogical ».

Protecteur du citoyen puisse se prononcer sur le fond du litige; cela ne respecterait pas le principe de la séparation des pouvoirs et équivaudrait à reconnaître au Protecteur une sorte de compétence d'appel. C'est pourquoi il soustrait purement et simplement à la compétence du Protecteur du citoyen les tribunaux visés à l'article 1 de la Loi des tribunaux judiciaires ainsi que ses juges, fonctionnaires ou employés quand ils sont dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires. Les règles de procédure étant ici codifiées et très élaborées, les vices de procédure, donnant au surplus ouverture à des révisions et des appels devant les tribunaux supérieurs, la protection du citoyen se trouve suffisamment bien assurée.

Par contre, traitant des organismes du gouvernement (commission, régie, etc.) ou de l'un de leurs membres dans l'exercice d'une fonction quasi-judiciaire, le législateur maintient le principe de la non-intervention du Protecteur quant au fond, mais accorde au citoyen une protection additionnelle quant à la procédure qui, comme l'on sait, est souvent très floue quand elle n'est pas pratiquement abandonnée à la discrétion de celui ou de celle qui doit décider du mérite de la cause. Sans compter que le seul véritable tribunal administratif d'appel que nous possédions ne se reconnaît pas de juridiction sur certaines questions de procédure[1].

Quand cependant des officiers des tribunaux ou des organismes quasi-judiciaires agissent dans l'exercice de fonctions administratives, ils sont comme tout fonctionnaire susceptibles de léser des personnes; on ne voit pas en vertu de quelle logique le législateur priverait, dans ces cas, le citoyen du recours qu'il a mis à sa disposition au cas de mésadministration.

2.5.2 Une information incomplète

En vertu de l'article 21 du Règlement sur la procédure devant la Régie du logement, la Régie est tenue de faire parvenir aux parties un avis indiquant le lieu, la date et l'heure de l'audition[2].

Par ailleurs, les articles 36 et 37 du même Règlement précisent la façon de procéder pour obtenir une remise de la cause. Ainsi:

> « Article 36: La partie qui désire obtenir la remise de l'audition à une date postérieure à celle déterminée dans l'avis, doit produire au greffe de la Régie le consentement écrit de l'autre partie. »
>
> « Article 37: À l'audition, le régisseur peut, d'office ou sur demande écrite ou verbale d'une partie, remettre ou ajourner l'audition à une date ultérieure. »[3].

Un citoyen me signala que la circulaire jointe à l'avis ne faisait état que de la situation prévue à l'article 36 et ne mentionnait aucunement la possibilité d'obtenir une remise à l'audition même. Cette information incomplète était de nature à induire en erreur et donner lieu à un préjudice, car on peut facilement imaginer l'hypothèse où le consentement écrit de la partie adverse n'aurait pu être obtenu et où cependant on aurait de bonnes raisons de faire remettre la cause. Je signalai la chose au Président de la Régie qui, après discussion, accepta mon point de vue et fit ajouter à la circulaire le paragraphe suivant:

> « Toute autre remise devra faire l'objet d'une demande justifiée à l'audition devant la régisseur ou le greffier spécial qui entend la cause à qui il appartient alors d'en disposer. »

2.6. La Régie des rentes

« Une injustice en raison de la teneur d'une loi »

La rigueur des critères d'invalidité au sens de l'article 95 du régime de rentes est bien connue: est invalide la personne qui ne peut plus, de façon définitive, occuper quelque emploi véritablement rémunérateur[4].

Le droit à la rente s'ouvre d'abord par une demande à la Régie des rentes et la preuve de l'invalidité du demandeur incombe à ce dernier. Il s'agit surtout d'une preuve médicale et la Régie peut toujours faire expertiser le demandeur. À tous les niveaux — première instance, réexamen et Commission des affaires sociales — la décision est rendue suivant la prépondérance de la preuve.

À cette exigence déjà difficile pour un demandeur d'établir son invalidité, particulièrement face à une maladie évolutive, s'ajoute celle d'avoir contribué au régime pour au moins cinq des dix dernières années de toute la période cotisable du demandeur.

Si le début de la période cotisable est facile à découvrir, la fin de cette période n'est cependant pas sans causer des difficultés. En vertu de l'article 127, c'est le mois qui précède celui où une rente d'invalidité devient payable, qui termine la période cotisable d'un participant au régime[5].

Or, pour cotiser au régime, il faut, à un cotisant, avoir des gains et donc occuper un emploi véritablement rémunérateur.

De nombreux cas ont été portés à mon attention, ces deux dernières années, concernant en particulier des pathologies évolutives où des cotisants, reconnus invalides, se sont vus refuser leur rente d'invalidité

1. Voir p. 46 du présent rapport. (Commission de la santé et de la sécurité au travail).
2. Règlement sur la procédure, G.O. partie II, n° 19, 21 avril 1982, p. 1604, art. 21.
3. Ibidem, art. 36 et 37.
4. L.R.Q., chap. R-9, art. 95.
5. L.R.Q., chap. R-9, art. 127.

faute de contributions suffisantes durant les cinq des dix dernières années de leur période cotisable[1].

Dans la majorité des cas, la situation se présentait de la façon suivante:

Un citoyen devient malade au point de devoir cesser de travailler. Il consulte son médecin qui découvre l'existence d'une maladie évolutive. On lui prodigue les soins que requiert son état et on le tient au repos. Le médecin est d'avis, cependant, que le malade ne répond pas, pour l'instant, aux critères rigoureux d'invalidité du régime.

Le temps passe; le malade présente une demande d'invalidité à la Régie. On refuse de la lui accorder, car on le considère encore apte à occuper un emploi bien qu'ayant cessé de travailler sur ordonnance médicale.

La maladie progresse et d'autres pathologies s'additionnent de sorte que, deux ou trois années plus tard, une nouvelle demande d'invalidité est adressée à la Régie qui, en pratique, peut rétroagir de huit mois pour déclarer la rente d'invalidité payable[2]. C'est donc le mois qui précède le dernier de ces huit mois, qu'a pris fin la période cotisable de la personne maintenant reconnue invalide.

Or, soit du fait de son état de santé chancelant, soit du fait d'absence d'emplois, soit du fait du refus d'employeurs d'embaucher une personne « à risque », mon requérant n'a pas travaillé et donc n'a pas contribué au régime depuis deux ou trois ans.

Par l'application nullement fautive de l'article 106 de la Loi sur le régime des rentes, la Régie se voit dans l'obligation de constater l'insuffisance ou l'absence de contributions au cours des cinq dernières années et, en conséquence, doit refuser la rente d'invalidité à laquelle le cotisant aurait, par ailleurs, droit.

Pareille situation constitue, selon moi, « une injustice en raison de la teneur d'une loi », au sens du paragraphe 2 de l'article 27 de la loi qui me régit.

J'ai été heureux de voir sanctionné le projet de loi 20 de 1983[3] abolissant, pour les personnes de 60 à 64 ans, cette obligation d'avoir contribué au régime pour au moins cinq des dix dernières années de leur période cotisable.

Même s'il doit en découler un accroissement du coût social, je recommande qu'on étende à toutes les personnes, indépendamment de leur âge, l'adoucissement consenti aux 60-64 ans par l'article 11 du chapitre 12 des lois de 1983.

2.7. La Société d'habitation

Le Programme d'aide à l'accession à la propriété résidentielle est entré en vigueur le 16 décembre 1981. Il vise, entre autres, à aider les familles à se loger et à mieux contrôler leurs dépenses d'habitation en offrant une réduction des intérêts hypothécaires pendant une période maximale de cinq ans.

Les plaintes qui m'ont été soumises par les bénéficiaires de ce programme ont mis en lumière une lacune ayant trait à la publicité du délai de présentation de la demande d'admissibilité à la Société.

En effet, la plupart des bénéficiaires ignoraient totalement qu'ils devaient présenter leur demande dans les trois mois de la date d'échéance du premier remboursement hypothécaire. Ils ne savaient pas non plus que dans le cas d'un logement neuf, la demande devait être présentée dans les trois mois suivant la date d'entrée en vigueur du programme. D'une part, les prêteurs institutionnels, à qui la Société d'habitation a confié la tâche de conseiller leur clientèle quant à l'application du programme, se sont avérés inefficaces à ce sujet. D'autre part, le dépliant annonçant le programme conçu à l'intention des citoyens restait silencieux sur ce délai de présentation.

Notre enquête a permis de constater que plusieurs bénéficiaires avaient envoyé leur demande d'admissibilité en retard et avaient ainsi été privés d'une rétroactivité à laquelle ils auraient eu droit; ce qui représentait dans certains cas plusieurs centaines de dollars[4].

Devant ces faits, j'ai recommandé, deux mesures:

Que la Société d'habitation modifie le dépliant explicatif alors en circulation en y mentionnant clairement le délai de présentation.

Que la Société d'habitation verse aux bénéficiaires les sommes dont ils auraient pu bénéficier si l'information avait été adéquate. Ma recommandation visait non seulement les quelque cinq cents autres qui se trouvaient dans la même situation. Il m'a semblé que l'équité exigeait qu'il en soit ainsi.

La Société d'habitation a fait réimprimer les dépliants en les rendant plus explicatifs quant aux modalités d'inscription, en particulier au sujet des délais à respecter.

Le ministre de l'Habitation et de la Protection du consommateur a recommandé d'autre part au Conseil du Trésor de permettre aux bénéficiaires retardataires d'obtenir le paiement intégral des bénéfices conférés par le Programme d'aide à l'accession à la propriété résidentielle.

Le Conseil du Trésor a accueilli favorablement cette requête et a recommandé au Conseil des Ministres de permettre aux requérants retardataires d'obtenir le paiement intégral des bénéfices que confère le Programme d'aide à l'accession de la propriété résidentielle.

1 Dossiers 82-54133, 82-13237, 82-13056, 83-52159, etc.

2 L.R.Q., chap. R-9, art. 96 et 165.

3 L.R.Q., 1983, chap. 12.

4 Dossier 82-12172.

Partie III
Les statistiques

Tableau 1
Répartition des cas selon leur nature, années 1982 et 1983

Nature des cas	1982		1983	
Demandes de renseignements	713	8%	1639	14%
Demandes d'enquête:				
agréées	4038	43%	3791	53%
refusées	4640	49%	6132	53%
Total des cas	**9391**	**100%**	**11 562**	**100%**

Illustration 1
Cas soumis au Protecteur du citoyen de 1970 à 1983

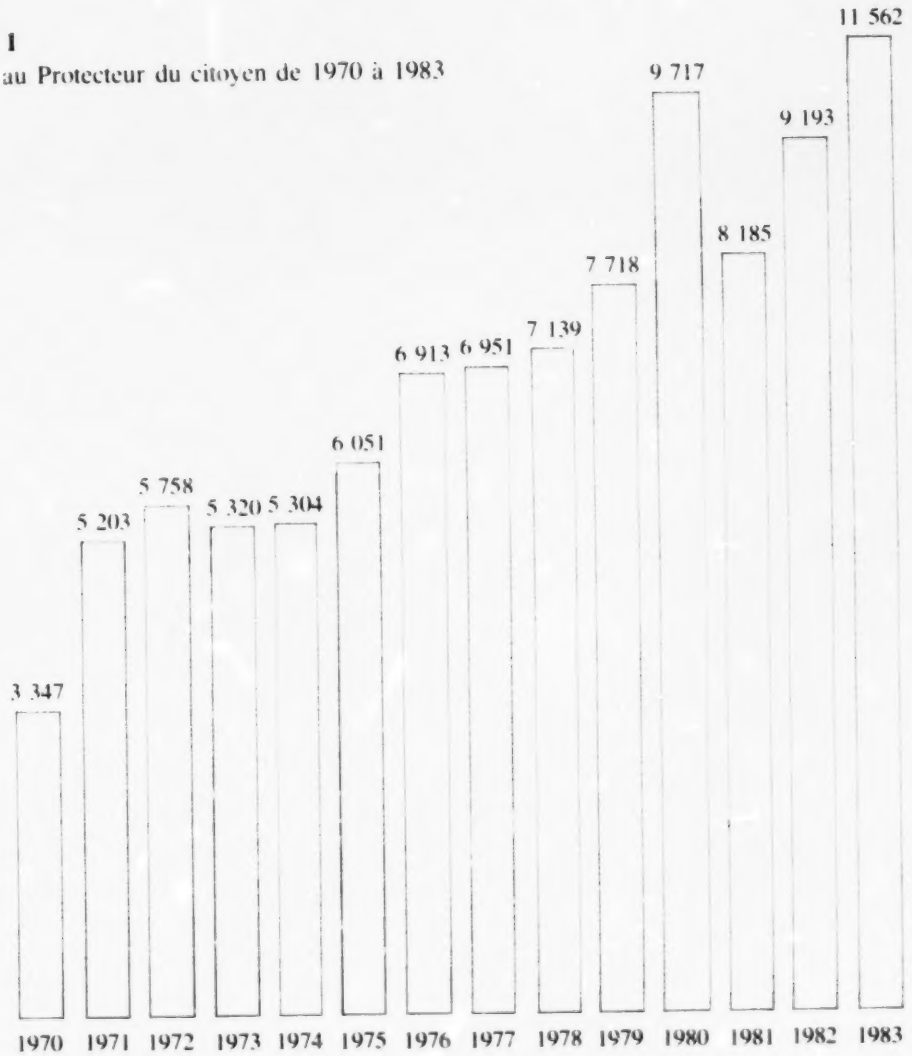


Tableau 2

Répartition des cas en demandes de renseignements, demandes d'enquête agréées et refusées, de 1976 à 1983[1]

Année	Demandes de renseignements	Demandes d'enquête		Total
		agréées	refusées	
1976	993	3 200	2 700	6 913
	14%	46%	40%	100%
1977	1 455	2 375	3 121	6 951
	21%	34%	45%	100%
1978	795	2 563	3 781	7 139
	11%	36%	53%	100%
1979	731	2 524	4 463	7 718
	9%	33%	58%	100%
1980	714	3 308	5 695	9 717
	7%	34%	59%	100%
1981	682	3 304	4 199	8 185
	8%	41%	51%	100%
1982	713	4 038	4 640	9 391
	8%	43%	49%	100%
1983	1 639	3 791	6 132	11 562
	14%	33%	53%	100%

1. 1976-1981 : durée du mandat de M. Luce Patenaude

Tableau 3

Répartition des demandes de renseignements selon le secteur concerné, années 1982 et 1983

Secteur concerné	1982		1983	
Gouvernement du Québec :				
Ministères et organismes	364	51%	885	54%
Organismes du Québec non-gouvernementaux au sens de la loi (art. 15)	25	3%	85	5%
Autres gouvernements	18	3%	41	3%
Secteur privé	306	43%	628	38%
Total des demandes	**713**	**100%**	**1 639**	**100%**

Tableau 4
Répartition des demandes d'enquête refusées selon le motif de refus, années 1982 et 1983

Motif de refus	1982		1983	
a) Le Protecteur du citoyen n'a pas compétence sur les titulaires dans:				
l'exercice d'une fonction publique	44	1%	47	1%
l'exercice d'une fonction judiciaire	150	3%	198	3%
b) Le Protecteur du citoyen n'a pas compétence sur:				
les organismes non-gouvernementaux au sens de la loi (art. 15)	1 258	27%	1 745	28%
les organismes fédéraux et des autres provinces	370	8%	452	7%
c) Le Protecteur du citoyen n'a pas compétence pour les raisons suivantes:				
relations de travail entre fonctionnaires	55	1%	29	1%
recours adéquats prévus par la loi	113	3%	137	2%
prescription d'un an	34	1%	41	1%
matière d'ordre privé	1 920	42%	2 644	43%
d) Le Protecteur du citoyen juge l'enquête non nécessaire parce que:				
la demande est prématurée	268	6%	337	5%
la demande est frivole	10	–	27	1%
l'intérêt personnel du requérant est insuffisant	19	–	33	1%
la demande a été retirée	198	4%	361	6%
autre raison	201	4%	81	1%
Total des refus	**4 640**	**100%**	**6 132**	**100%**

Tableau 5
Répartition des demandes d'enquête agréées jugées fondées, années 1982 et 1983

Raison du bien-fondé	1982		1983	
Non conformité à la loi	269	22%	207	21%
Acte injuste, déraisonnable, abusif ou discriminatoire (délai excessif)	502	43%	371	37%
Négligence ou inconduite	111	9%	164	17%
Erreur de droit ou de fait	255	22%	207	21%
Autre raison	47	4%	36	4%
Total des demandes fondées	**1 184**	**100%**	**985**	**100%**

Tableau 6A

Répartition des demandes d'enquête agréées selon l'organisme du gouvernement impliqué, année 1982

Organisme du gouvernement	Demandes d'enquête			
	agréées	non fondées	fondées	à l'étude
Ministère				
Affaires culturelles	8	6	2	–
Affaires intergouvernementales	3	2	1	–
Affaires municipales	3	2	1	–
Affaires sociales	9	3	6	–
Agriculture, pêcheries et alimentation	38	25	13	–
Assemblée nationale	2	2	–	–
Communautés culturelles et immigration	2	2	–	–
Communications	4	3	1	–
Conseil exécutif	1	–	1	–
Conseil du trésor	2	1	1	–
Éducation	127	100	27	–
Énergie et ressources	16	11	3	2
Environnement	22	18	4	–
Finances	8	7	1	–
Fonction publique	2	–	1	1
Habitation et protection du consommateur	2	2	–	–
Industrie, commerce et tourisme	4	4	–	–
Institutions financières et coopératives	20	18	2	–
Justice (Sûreté du Québec)	287	206	81	–
Loisir, chasse et pêche	27	18	8	1
Revenu	788	496	287	5
Transports	85	51	34	–
Travail, main-d'oeuvre et sécurité du revenu	703	566	133	4
Travaux publics et approvisionnement	8	4	4	–
Bureau				
Curatelle publique	32	20	4	8
Protection civile	2	2	–	–
Révision de l'évaluation foncière	6	4	2	–
Commission				
Administrative du régime de retraite	52	35	10	7
Affaires sociales	46	18	28	–
Contrôle des permis d'alcool	4	3	1	–
Fonction publique	4	4	–	–
Municipale du Québec	3	3	–	–
Normes du travail	36	33	3	–
Police	1	1	–	–
Protection du territoire agricole	23	19	4	–
Santé et sécurité du travail	807	510	284	13
Transports	1	1	–	–
Valeurs mobilières	2	–	1	1
Office				
Crédit agricole	17	13	3	1
Garde à l'enfance	1	1	–	–
Personnes handicapées	1	–	1	–
Planification et de développement	5	5	–	–
Protection du consommateur	6	5	1	–
Recrutement et sélection du personnel	64	57	7	–
Autoroutes	1	1	–	–

Tableau 6A
Répartition des demandes d'enquête agréées selon l'organisme du gouvernement impliqué, année 1982 *(suite)*

Organisme du gouvernement	Demandes d'enquête			
	agréées	non fondées	fondées	à l'étude
Régie				
Assurances agricoles	10	8	2	—
Assurance automobile	467	320	143	4
Assurance maladie	39	26	13	—
Entreprises de construction	10	9	1	—
Logement	98	50	48	1
Loteries et courses	3	2	—	1
Marchés agricoles	2	1	1	—
Rentes du Québec	87	72	15	—
Société				
Habitation du Québec	35	32	1	2
Développement industriel	1	1	—	—
Tribunal				
Expropriation	1	1	—	—
Total des demandes d'enquête	**4 038**	**2 804**	**1 184**	**50**

Tableau 6B
Répartition des demandes d'enquête agréées selon l'organisme du gouvernement impliqué, année 1983

Organisme du gouvernement	Demandes d'enquête			
	agréées	non fondées	fondées	à l'étude
Ministère				
Affaires culturelles	5	1	—	4
Affaires intergouvernementales	3	2	—	1
Affaires municipales	6	4	1	1
Affaires sociales	10	5	1	4
Agriculture, pêcheries et alimentation	22	16	5	1
Assemblée nationale	3	3	—	—
Communautés culturelles et immigration	4	3	—	1
Communications	2	2	—	—
Conseil du trésor	1	1	—	—
Éducation	172	118	53	1
Énergie et ressources	20	12	3	5
Environnement	32	24	5	3
Finances	19	9	9	1
Habitation et protection du consommateur	4	3	—	1
Industrie, commerce et tourisme	4	3	—	1
Inspecteur général des institutions financières	9	8	1	—
Institutions financières et coopératives	10	9	1	—
Justice	300	251	36	13
Loisir, chasse et pêche	19	14	3	2
Main-d'oeuvre et sécurité du revenu	827	618	168	41
Revenu	581	330	208	43
Transports	53	32	15	6
Travail	8	8	—	—
Travaux publics et approvisionnement	7	5	2	—

Tableau 6B
Répartition des demandes d'enquête agréées selon l'organisme du gouvernement impliqué, année 1983 *(suite)*

Organisme du gouvernement	Demandes d'enquête			
	agréées	non fondées	fondées	à l'étude
Bureau				
Curatelle publique	25	22	2	1
Protection civile	1	1	–	–
Révision de l'évaluation foncière	9	2	7	–
Comité				
Protection de la jeunesse	2	2	–	–
Commission				
Administrative du régime de retraite	28	10	5	13
Affaires sociales	51	27	24	–
Contrôle des permis d'alcool	1	1	–	–
Municipale du Québec	4	3	1	–
Normes du travail	45	24	13	8
Police	6	6	–	–
Protection du territoire agricole	10	10	–	–
Québécoise des libérations conditionnelles	4	4		
Surveillance de la langue française	1	1		–
Santé et sécurité du travail	784	468	247	69
Transports	1	1	–	–
Conseil				
Consultatif de pharmacologie	2	2	–	–
Office				
Crédit agricole	14	11	1	2
Langue française	1	1		–
Personnes handicapées	5	3	2	–
Planification et de développement	1	1	–	–
Protection du consommateur	7	4	2	1
Recrutement et sélection du personnel	7	6	1	–
Régie				
Assurances agricoles	2	1	1	–
Assurance automobile	420	292	124	4
Assurance maladie	34	24	9	1
Entreprises de construction	10	7	1	2
Logement	36	24	9	3
Loteries et courses	5	5	–	–
Marchés agricoles	1	–	–	1
Rentes du Québec	92	68	21	3
Services publics	1	1	–	–
Société				
Habitation du Québec	56	38	3	15
Tribunal				
Expropriation	2	2	–	–
Travail	2	1	1	–
Total des demandes d'enquête	**3 791**	**2 554**	**985**	**252**

Tableau 7A

Exercice de la discrétion du protecteur du citoyen auprès du chef du ministère ou de l'organisme concerné, la demande d'enquête ayant été jugée fondée, année 1982

Organisme du gouvernement	Discrétion du Protecteur du citoyen			
	aucune recommandation		recommandations	
	correction impossible	situation corrigée	suivies	à l'étude par l'organisme ou (refusées)
Ministère				
Affaires culturelles	–	–	2	–
Affaires intergouvernementales	–	–	1	–
Affaires municipales	1	–	–	–
Affaires sociales	3	3	–	–
Agriculture, pêcheries et alimentation	2	5	6	–
Communications	–	–	1	–
Conseil du trésor	–	–	1	–
Conseil exécutif	1	–	–	–
Éducation	1	6	20	–
Énergie et ressources	1	1	1	–
Environnement	1	1	2	–
Finances	–	–	1	–
Fonction publique	–	–	1	–
Institutions financières et coopératives	–	1	1	–
Justice (Sûreté du Québec)	9	40	32	–
Loisir, chasse et pêche	–	1	4	3
Revenu	3	105	179	–
Transports	3	14	16	1
Travail, main-d'oeuvre et sécurité du revenu	6	23	104	–
Travaux publics et approvisionnement	–	2	2	–
Bureau				
Curatelle publique	–	2	2	–
Révision de l'évaluation foncière	1	1	–	–
Commission				
Administrative du régime de retraite	–	7	3	–
Affaires sociales	11	4	13	–
Contrôle des permis d'alcool	–	–	1	–
Normes du travail	3	–	–	–
Protection du territoire agricole	3	1	–	–
Santé et sécurité du travail	5	61	216	2
Valeurs mobilières	–	–	1	–
Office				
Crédit agricole	–	3	–	–
Personnes handicapées	–	–	1	–
Protection du consommateur	–	1	–	–
Recrutement et sélection du personnel	3	2	2	–
Régie				
Assurances agricoles	–	–	2	–
Assurance automobile	10	42	91	–
Assurance maladie	–	6	7	–
Entreprises de construction	–	–	1	–
Logement	8	32	8	–
Marchés agricoles	–	–	1	–
Rentes du Québec	–	3	12	–
Société				
Habitation du Québec	–	–	1	–
Total	**75**	**367**	**736**	**6**

Tableau 7B

Exercice de la discrétion du protecteur du citoyen auprès du chef du ministère ou de l'organisme concerné, la demande d'enquête ayant été jugée fondée, année 1983 *(suite)*

Organisme du gouvernement	Discrétion du Protecteur du citoyen			
	aucune recommandation		recommandations	
	correction impossible	situation corrigée	suivies	à l'étude par l'organisme ou (refusées)
Ministère				
Affaires municipales	–	–	1	–
Affaires sociales	1	–	–	–
Agriculture, pêcheries et alimentation	–	–	5	–
Éducation	5	23	25	–
Énergie et ressources	–	–	3	–
Environnement	1	2	1	1
Finances	–	8	1	–
Inspecteur générale des institutions financières	–	1	–	–
Institutions financières et coopératives	–	1		–
Justice (Sûreté du Québec)	8	13	15	–
Loisir, chasse et pêche	1	1	1	–
Main-d'oeuvre et sécurité du revenu	7	61	100	–
Revenu	22	79	107	–
Transports	–	2	13	–
Travaux publics et approvisionnement	–	1	1	–
Bureau				
Curatelle publique	–	2	–	–
Révision de l'évaluation foncière	5	–	2	–
Commission				
Administrative du régime de retraite	–	4	1	–
Affaires sociales	5	6	13	–
Municipale	–	–	1	–
Normes du travail	9	4	–	–
Santé et sécurité du travail	7	45	194	1
Office				
Crédit agricole	1	–	–	–
Personnes handicapées	–	1	1	–
Protection du consommateur	2	–	–	–
Recrutement et sélection du personnel	–	–	1	–
Régie				
Assurances agricoles	–	–	1	–
Assurance automobile	3	35	86	–
Assurance maladie	–	1	8	–
Entreprises de construction	–	–	1	–
Logement	5	1	3	–
Rentes du Québec	–	4	17	–
Société				
Habitation du Québec	–	2	1	–
Tribunal				
Travail	1	–	–	–
Total	**83**	**297**	**603**	**2**

Tableau 8

Répartition des cas en fonction de leur nature, du travail effectué, de la décision prise et du résultat obtenu, années 1982 et 1983

	1982		1983	
Demandes de renseignements				
Aucune aide possible	42		168	
Renseignements fournis	660		1 458	
Service rendu	11		13	
Total des cas	**713**	**8%**	**1 639**	**14%**
Demandes d'enquête refusées ou retirées				
Aucune communication possible ou nécessaire	62		356	
Information sur les motifs de refus et sur les recours	4 354		5 493	
Service rendu ou dossier transmis	23		31	
Retrait de la demande	201		252	
Total des cas	**4 640**	**49%**	**1 632**	**53%**
Demandes d'enquête agréées				
Demandes non fondées:				
Aucune communication possible	8		3	
Explication de la situation – loi – règlement	2 509		2 293	
Service rendu	100		163	
Situation révisée	187		95	
Total des cas	**2 804**	**30%**	**2 554**	**22%**
Demandes fondées:				
Correction impossible – explication	69		69	
Correction impossible – service rendu	6		14	
Correction faite – avant ou durant l'enquête	368		297	
Correction obtenue – recommandation informelle	728		601	
Correction obtenue – recommandation formelle	7		2	
Correction demandée – attente d'une réponse	4		2	
Correction demandée – refus	2		0	
Total des cas	**1 184**	**13%**	**985**	**8%**
Enquêtes en cours	50	–	252	3%
Grand total des cas	**9 391**	**100%**	**11 562**	**100%**

Tableau 9
Répartition des cas selon le temps écoulé entre l'ouverture et la fermeture du dossier, années 1982 et 1983

	1982		1983	
Renseignements fournis				
la journée même	587	83%	1 505	92%
en deça d'une semaine	49	7%	71	4%
au delà de la semaine	77	10%	62	4%
Total des cas	**713**	**100%**	**1 639**	**100%**
Demandes d'enquête refusées				
la journée même	3 721	81%	5 286	86%
en deça d'une semaine	271	6%	231	4%
en deça d'un mois	203	4%	188	3%
en deça de trois mois	159	3%	114	2%
au delà de trois mois	87	2%	61	1%
Demandes retirées	199	4%	252	4%
Total des cas	**4 640**	**100%**	**6 132**	**100%**
Enquêtes effectuées				
en deça d'une semaine	510	12%	503	13%
en deça d'un mois	1 279	32%	1 097	29%
en deça de trois mois	1 442	36%	1 179	31%
en deça de six mois	467	12%	529	14%
au delà de six mois	290	7%	231	6%
Enquêtes en cours	50	1%	252	7%
Total des cas	**4 038**	**100%**	**3 791**	**100%**

Tableau 10

Répartition des cas selon le sexe, la langue, le moyen de communication et le recours à des intermédiaires, années 1982 et 1983

	1982		1983	
Sexe:				
masculin	5 642	60%	6 722	58%
féminin	3 588	38%	4 690	41%
(groupe)	161	2%	150	1%
Total	**9 391**	**100%**	**11 562**	**100%**
Langue de communication:				
français	8 830	94%	10 898	94%
anglais	559	6%	659	6%
autre	2	–	5	–
Total	**9 391**	**100%**	**11 562**	**100%**
Moyen de communication:				
lettre	1 077	11%	1 029	9%
entrevue	429	5%	515	4%
téléphone	7 870	84%	10 015	87%
aucun (initiative du Protecteur)	15		3	–
Total	**9 391**	**100%**	**11 562**	**100%**
Intermédiaire:				
aucun	8 644	92%	10 410	91%
parent	418	5%	660	6%
député	18		20	
professionnel	81	1%	91	1%
fonctionnaire	11		4	
actionnaire	32		31	
tiers	187	2%	346	3%
Total	**9 391**	**100%**	**11 562**	**100%**

Tableau 11

Répartition des cas selon la région administrative d'origine en regard de la population de chacune, années 1982 et 1983

Région administrative	Population 1981		Cas 1982		Cas 1983	
01 Est du Québec	234 611	4%	262	3%	278	2%
02 Saguenay et Lac Saint Jean	300 825	5%	263	3%	334	3%
03 Québec	1 032 077	16%	2 687	29%	3 776	33%
04 Mauricie et Bois Francs	441 408	7%	321	3%	410	4%
05 Estrie	239 136	4%	136	1%	133	1%
06 Montréal	3 631 440	56%	5 224	56%	6 182	53%
07 Outaouais	273 683	4%	138	1%	113	1%
08 Abitibi-Témiscamingue	153 083	2%	197	2%	161	2%
09 Côte-Nord	115 163	2%	89	1%	105	1%
Nouveau-Québec	12 842	–	6		9	
Extérieur	–	–	68	1%	61	–
Total	**6 438 403**	**100%**	**9 391**	**100%**	**11 562**	**100%**

Source : Population du Québec et des régions administratives selon le recensement de 1981, Bureau de la statistique du Québec.